

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
IMPOTS COMMUNAUX
SOUS
LA RÉVOLUTION

(1789 à Brumaire An VIII)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Samedi 21 Décembre 1912, à 3 heures

PAR

EDOUARD BARDET

Président : M. TRUCHY, professeur.

Suffragants { *M. FERNAND FAURE, professeur.*
M. JACQUELIN, professeur.

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY

22, Rue Soufflot, PARIS-5^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1912

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LES
IMPOTS COMMUNAUX
SOUS
LA RÉVOLUTION

(1789 à Brumaire An VIII)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Samedi 21 Décembre 1912, à 3 heures

PAR

EDOUARD BARDET



Président : M. TRUCHY, professeur.

Suffragants { *M. FERNAND FAURE, professeur.*
M. JACQUELIN, professeur.

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY

*22, Rue Soufflot, PARIS-5**

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

—
1912

BIBLIOGRAPHIE

- CH. GOMEL. — *Histoire financière de l'Assemblée Constituante*, Paris 1896-97.
- CH. GOMEL. — *Histoire financière de la Législative et de la Convention*, Paris 1905, 2^e édit.
- CAILLAUX. — *Les impôts en France*, Paris 1911, 2^e édit.
- P. DUBOIS. — *Essai sur les finances communales*, Paris 1898.
- MOYE. — *Histoire financière de la Législative*.
- J. GRANET. — *L'impôt direct communal*. — Thèse, Paris 1904.
- WAGNER. — *Les impôts en France 1789-1887*.
- R. STOURM. — *Les finances de l'Ancien Régime et de la Révolution*, Paris 1885.
- A. ROUSSET. — *Histoire des impôts indirects*, Paris 1883.
- RAMEL. — *Des finances de la République en l'An IX*.
- CADOUX. — *Des finances de la Ville de Paris de 1789 à 1900*.
- BRUSH. — *La Commune et son système financier*, traduit de l'Allemand par Platon de Waxel, Paris 1879.
- ED. FEUGÈRE. — *L'Octroi de Paris*.
- ESQUIROU DE PARIEU. — *Traité des impôts*, Paris 1866, 2^e édit.
- ED. DESSART. — *Traité de l'Impôt foncier*, Paris 1903, 2^e édit.
- LUCHAIRE. — *Les Communes françaises*, Paris 1890,
- R. STOURM. — *Bibliographie historique des finances de la France au xviii^e Siècle*, Paris 1895.
- RIGBY. — *Voyage d'un Anglais en France en 1789. — Lettres du Dr Rigby*, Paris 1910.

- VIGNES. — *Traité des impôts en France*, Paris 1872, 2^e édit.
- THIERS. — *Histoire de la Révolution Française*, Paris 1836, 5^e édit.
- TAINE. — *Les Origines de la France contemporaine : La Révolution*, Paris 1885, 14^e édit.
- A. VANDAL. — *L'avènement de Bonaparte*, Paris 1903, 8^e édit.
- CLAMAGERAN. — *Histoire des impôts en France*.
- R. STOURM. — *Les finances du Consulat et de l'Empire*, Paris 1902.
- NECKER. — *Œuvres complètes (de M.)*, par le Baron de Staël, Paris 1820.
- STOURM. — *Définition des principes financiers de la Révolution française*. (*L'Economiste français*, 4 août 1894).
- DUPIN. — *Histoire des communes*, Paris, août 1823.
- LÉON SAY. — *Dictionnaire des finances*, Paris 1889.
- LEROY-BEAULIEU. — *Traité de la Science des finances*, Paris 1892, 5^e édit.
- MIRABEAU. — *Lettres à ses commettants*, 1789-1790.
- BUCHÉZ ET ROUX. — *Histoire Parlementaire de la Révolution française*, Paris 1836-1838.
- BOUCARD ET JÈZE. — *Éléments de la science des finances et de la législation financière française*, Paris 1896.
- JÈZE (G.). — *Cours élémentaire de la science des finances et de la législation financière*, Paris 1909-1910.
- BÉQUET. — *Répertoire de droit administratif*, Paris 1882.
Archives Parlementaires (Madival et Laurent).
Bulletin des Lois, depuis 1789 à 1830, Paris 1834.
Procès-Verbaux de l'Assemblée nationale, de la Législative et de la Convention, Paris 1789 et sq.
- Moniteur Universel*, Paris 1790 et sq (réimpression de l'ancien), Paris 1840.
- DUVERGIER. — *Collection des Lois et Décrets de 1788 à 1824*, Paris 1824-1828, 2^e édit.

LES IMPOTS COMMUNAUX

SOUS

LA RÉVOLUTION

CHAPITRE PREMIER

Les principes financiers de la Révolution française

I

Depuis l'ouverture des États-Généraux jusqu'à l'établissement du Consulat, une préoccupation domina les Assemblées révolutionnaires : restaurer les finances. Cette étude aura pour objet de montrer comment elles s'y employèrent de leur mieux, mais le plus souvent sans succès et comment, affranchissant la nation des privilèges de toute nature, elles posèrent les premières bases de la reconstitution financière de la France et quelle place enfin fut faite à la commune dans cette œuvre d'organisation des impôts nouveaux.

A ses débuts, la Révolution avait promis aux

Français un corps de lois fiscales claires, uniformes, s'inspirant de la justice et de l'équité, qui succèdèrent à toutes les coutumes et à l'ancien droit, aboliraient toutes les distinctions pécuniaires entre les divers ordres de l'État et substitueraient un système à ce qui, jusqu'alors n'avait été que l'arbitraire.

Consciencieusement, l'Assemblée Constituante se mit au travail. Elle suivit une voie méthodique. Dans les premiers temps surtout, ses dispositions financières revêtirent un caractère en quelque sorte académique (1); elle rechercha, d'après les seules données de la raison et de la science, le meilleur système d'impôts applicable au nouvel ordre social. Elle fut aidée dans cette recherche par les vœux des assemblées provinciales, par les écrits de Necker, les projets de Calonne et surtout par les travaux des économistes. Avec les physiocrates, l'Économie politique venait alors de naître et les principes de la science fiscale avaient été formulés pour la première fois par Adam Smith, dont les quatre maximes financières (1^o l'impôt doit être proportionnel; 2^o sa détermination précise et non arbitraire; 3^o il doit être adapté aux plus grandes commodités du contribuable; 4^o sa perception doit être économique) sont célèbres (2). L'Assemblée eut donc l'ambition de créer un

(1) Stourm. *Définition des principes financiers de la Révolution française*.

(2) Ad. Smith. *Richesse des nations*, t. II, liv. V, chap. II.

système fiscal ayant pour bases l'égalité, la proportionnalité et les principes économiques alors admis.

Dès le 5 mai 1789, à la séance d'ouverture des États-Généraux, M. le Directeur général des droits réunis, Necker, prononçait un discours dans lequel il exposait des vues financières remarquables et directement inspirées, semble-t-il, par les principes que nous venons de rappeler. « Il faut, disait-il, le concours de la nation; il faut toute la force législative pour déterminer qu'il n'y aura désormais aucune distinction pécuniaire entre les divers ordres de l'État. » Il envisageait aussi la possibilité d'une répartition plus équitable des impôts et des taxes entre toutes les provinces françaises et de plus d'égalité entre les contribuables de chacune d'elles.

Il voulait que l'on adoptât une règle de proportionnalité plus conforme aux principes généraux de l'équité et du droit, « règle qui établirait l'égalité de répartition entre les particuliers contribuables ». Enfin, il invitait l'administration de chaque province à convertir les aides et tous les droits locaux en d'autres moins onéreux et d'une perception moins dispendieuse (1).

C'étaient là de belles idées qui, malheureusement, ne furent pas suivies.

Le 17 septembre 1790, Necker disait dans son

(1) R. A., *Moniteur*, séance du 5 mai 1789.

rapport à l'Assemblée Nationale : « Le rétablissement de l'ordre dans les finances n'était qu'un jeu d'enfant au mois de mai 1789. Que d'événements indépendants de mon administration ont changé cet aspect ! »

Néanmoins, l'Assemblée Constituante ne recula pas devant les difficultés. Par ses larges discussions théoriques, elle traça le plan des contributions nouvelles d'où naquit l'organisme fiscal que nous voyons toujours debout. Les lignes en furent simples : d'un côté, les richesses mobilières, de l'autre les richesses immobilières.

Quant aux impôts indirects, elle les rejeta simplement suivant en cela la doctrine de Quesnay et de son école. La théorie de la productivité exclusive de l'agriculture soutenue par les physiocrates entraînait, en effet, une conséquence doctrinale remarquable au point de vue de l'impôt.

Pour les physiocrates, c'était un axiome que les impôts, quels qu'ils soient, retombent sur l'agriculteur, de même que toute chose utile et toute production viennent de lui. Par conséquent, les impôts indirects doivent être condamnés parce qu'ils entraînent des répercussions indéfinies, qu'ils nécessitent des armées de fonctionnaires et enchérissent le recouvrement ; bref, comme dit Quesnay, ils coûtent au pays plusieurs fois plus qu'ils ne rapportent au souverain et si ce dernier les élève pour en retirer les sommes nettes dont il a besoin, l'écart va toujours en grandissant

entre les sommes nettes qu'il perçoit et les sommes brutes arrachées au premier obligé (1).

En définitive, les physiocrates proclamaient que l'impôt indirect est forcément arbitraire. Ils ne tenaient pour rationnel que l'impôt direct proportionnel au produit net moyen de la terre. La Constituante fit d'assez larges emprunts à cette théorie; elle y prit entre autres la définition du produit net dont elle fit l'article 2 de la loi du 1^{er} décembre 1790 et la règle de proportionnalité de l'impôt posée dans la Constitution de 1791.

Elle édicta tous les principes qui précèdent et les combina dans un système d'impôts établi d'après un plan préconçu où elle s'efforça d'assurer l'équité, l'égalité, la proportionnalité et l'uniformité (2).

II

Pour réaliser ce programme, après avoir aboli les exemptions d'impôts et abrogé les privilèges et les droits féodaux, l'Assemblée Constituante jugea qu'elle ne devait conserver aucun des anciens impôts directs de l'ancien régime (taille, capitation, vingtièmes, dîme, etc.) parce qu'ils étaient vicieux quant à leur assiette et à leur mode de répartition.

(1) Quesnay. *Second problème économique* (déterminer les effets d'un impôt indirect).

(2) *Adresse aux Français*, janvier 1791 et décret des 4-6-8 et 11 août 1789, décret des 10 octobre et 5 novembre 1789.

Pour les remplacer elle établit des impôts frappant les revenus des propriétés immobilières bâties et non bâties (impôt foncier), les revenus du travail (impôt des patentes) et les revenus mobiliers (salaires publics et privés, revenus produits par les valeurs mobilières, etc.).

Nous allons examiner rapidement ces nouveaux impôts avant d'aborder ceux de la commune.

1^o *La contribution foncière* (loi du 23 novembre-1^{er} décembre 1790).

Établie par la loi du 23 novembre-1^{er} décembre 1790, ce fut la mieux étudiée de toutes les contributions.

Cette loi s'inspira des conceptions physiocratiques, largement représentées à l'Assemblée Constituante, en réclamant à l'impôt foncier les 4/5^e des facultés contributives de la France. Les législateurs estimèrent, en effet, que « la terre, source de toutes les richesses, fournit aussi toutes les contributions » (1).

On institua donc un impôt uniforme, que l'on aurait voulu unique et aux assises régulières. Il portait sur :

1^o le revenu net des immeubles,

2^o tous les propriétaires fonciers y étaient soumis proportionnellement à leur revenu net (2).

(1) La Rochefoucauld. Rapport du 11 septembre 1790.

(2) « Le revenu net est ce qui reste à son propriétaire déduction faite du produit brut des frais de culture, semences, récoltes et entretien » (Lois 23 novembre 1^{er} décembre 1790, art. 2).

Après avoir fait ainsi de l'impôt foncier un impôt de répartition, on fixa le contingent à 240 millions, réparti plus ou moins arbitrairement entre les départements. Au sein de chaque département, les administrations locales faisaient la sous-répartition entre les districts, les municipalités et les contribuables sur des données sommaires.

Le principe était juste, mais son application devait rencontrer des difficultés presque insurmontables tenant à la variété du revenu moyen de toutes les parcelles de terre.

Des réclamations se produisirent bientôt et devinrent si pressantes que le chiffre de 240 millions, maintenu jusqu'à l'an VI, subit de nombreux dégrèvements à partir de cette époque.

2^o *Contribution personnelle mobilière* (loi du 13 janvier 1791).

Ce n'est qu'à contre-cœur et parce que l'opinion publique le demandait (1) que la Constituante se résigna à juxtaposer à l'impôt foncier un impôt sur les capitaux des revenus mobiliers.

Cet impôt devait être réparti d'après les loyers des maisons d'habitation.

Son mécanisme était assez compliqué. Il consistait dans une échelle de nombres par lesquels il fallait multiplier le loyer pour obtenir le revenu. C'est ainsi qu'un loyer de 12.000 livres et au-dessus, par exemple,

(1) Dupont de Nemours. *Adresse aux Français*, 13 janvier 1794..

représentait le 12^e 1/2 du revenu du contribuable; un loyer de 500 à 1.000 livres, un revenu quadruple; un loyer de 100 à 500 livres supposait un revenu triple et un loyer de 100 livres et au-dessous un revenu double. Les revenus ainsi obtenus étaient frappés d'un impôt uniforme fixé à « 1 sou par livre ».

Le montant de ces revenus était diminué du revenu foncier dont le contribuable avait déjà payé l'impôt, ce qui enlevait à la contribution mobilière tout caractère d'impôt de superposition.

On a dit que c'était là un impôt progressif, mais le signe seul était progressif, l'impôt lui-même était proportionnel.

Cette contribution comprenait en outre :

1^o une cote d'habitation à raison de 3 centièmes du revenu présumé (art. 27 et 28),

2^o une capitation de 3 journées de travail (art. 11),

3^o une taxe sur les domestiques et les chevaux.

Elle ne tarda pas à soulever des protestations : elle était mal établie et son système était trop compliqué. La Convention « pour donner satisfaction aux plaintes générales » (1) réduisit de moitié les tarifs de la cote mobilière et de la cote d'habitation. Un an après la loi tomba en désuétude et son application ne fût pas réclamée pour 1794.

« La contribution mobilière était condamnée par

(1) Rapport de Ramel, séance du 9 frimaire, an II.

l'opinion publique; injuste dans ses résultats, elle grevait les citoyens peu fortunés, ceux qu'elle aurait dû atteindre trouvaient moyen de s'y soustraire. La Convention l'a supprimée pour 1794 » (1).

Elle fut remise en vigueur en 1795, le 7 thermidor, an III. La loi du 3 nivôse an VII, rétablit l'arbitraire supprimé par quinze années d'efforts : l'impôt personnel mobilier devint un impôt assis sur les facultés individuelles; les valeurs locatives n'étaient plus prises en considération; elles furent remplacées par les taxes somptuaires, puis plus tard par un impôt sur le revenu général, impôt dont la répartition était arbitraire et faite par des jurys dits d'équité.

On en faisait ainsi un impôt de superposition, caractère qu'elle a gardé encore aujourd'hui.

3^e *Les patentes* (loi du 2 mars 1791).

« Pressé entre l'extrême nécessité et la difficulté, non moins extrême d'imposer, votre comité s'est vu forcé de faire tomber l'avance de l'imposition sur ceux qui débitent les produits et les marchandises et qui se récupèrent toujours de cette avance avec avantage et aux dépens du consommateur » (2).

C'est en ces termes que le rapporteur Dallarde faisait prévoir l'établissement des patentes.

Elles furent très rudimentaires au début : elles consistaient en un tarif progressif sur les valeurs lo-

(1) Procès-verbaux de la Convention, séance du 23 nivôse, an III.

(2) Rapport de Dallarde, séance du 15 février 1791.

catives, uniforme pour les industriels et les commerçants. D'après la loi du 2 mars 1791, toutes personnes faisant le négoce, exerçant une profession, art ou métier, étaient tenues de se pourvoir auparavant d'une patente dont le taux était réglé sur le prix du loyer ou de l'habitation de 10 % jusqu'à 15 % (art. 12).

Cet impôt fonctionna dix-huit mois à peine.

Par le décret du 21-22 mars 1793, la Convention le supprima et délivra le commerce des entraves qui y avaient été apportées. Mais il dut être rétabli aussitôt : on se borna à en changer la base. Désormais la contribution mobilière fût chargée de fournir à la taxation des profits du commerce et de l'industrie. C'est-à-dire que c'était exactement la même chose (art. 5).

Mais la surélévation de la cote mobilière résultant de ce décret amena des résistances. Le recouvrement de cet impôt, déjà si pénible, ne se faisait qu'avec de grandes difficultés, tant il est vrai que la division des impôts est un principe que l'on ne saurait longtemps méconnaître.

Aussi, le 4 thermidor an III, la Convention rétablissait les patentes ; mais cette fois, c'était la population qui était prise pour base de l'imposition. Étendue par la loi du 6 fructidor an IV, elle fut refondue par celle du 1^{er} brumaire an VII.

4^o *Contributions indirectes.*

Quoique sans grand enthousiasme pour les impôts

indirects, l'Assemblée Constituante conserva cependant les droits sur les actes, les droits de timbre et de mutation.

Les nécessités budgétaires lui firent même décréter le maintien, à titre provisoire, de la perception des autres droits avec l'arrière-pensée, manifestée assez expressément, d'en assurer l'existence définitive après de sérieux remaniements (1).

Cependant, la question du maintien ou de l'abolition des impôts directs fut l'objet de sérieuses discussions en septembre 1790. « Les impôts sur les consommations paraissent devoir être rejetés », disait Montcalm-Gozon à la séance du 16 septembre, « à cause de la multiplicité des inconvénients. En cela, la théorie, l'expérience, l'opinion publique, l'opinion de notre comité, l'opinion même de l'assemblée paraissent toutes être d'accord ».

L'assemblée hésitait cependant à prendre parti, car après avoir décidé, sur la proposition du comité de l'imposition, de conserver les impôts sur les boissons et les droits d'entrée dans les villes, elle ajourna indéfiniment l'examen du projet qu'on lui présentait.

« Ce fut la populace et non l'assemblée qui abolit les impôts de consommation » (2).

(1) Décret 28-31 janvier 1790 et décret 22 décembre 1790.

(2) Stourm. *Définition des principes financiers de la Révolution française*.

A la suite de troubles et pressée par l'opinion publique, la Constituante supprima les impôts indirects par les décrets des 2-17, 20-27 février, 21-22 mars 1791.

Ils ne devaient être rétablis que le 27 vendémiaire an VII et les octrois le 27 frimaire an VIII.

III

Tel fut « le plan général, le plan régénérateur », suivant la parole de M. de Montesquiou (1) élaboré par l'Assemblée Constituante.

Le Directoire crut devoir refondre toute cette législation fiscale. Il ne la transforma pas, mais la consolida par les célèbres lois de l'an VII, mieux adaptées que les lois de 1790 et 1791 aux nécessités financières de l'époque. La contribution mobilière seule, abrogée par la Convention, renaquit dans d'autres conditions que celles de son origine.

Ainsi la Révolution, logique jusqu'au bout, avait réalisé le programme qu'elle avait tracé dans son manifeste du 10 août 1790 : « Le système financier d'une nation telle que la France, disait-elle, doit avoir trois grands caractères : l'équité, l'égalité, l'uniformité ».

Elle donna à l'assiette de l'impôt une base certaine et si on peut lui reprocher de lui avoir fait perdre en

(1) Séance du 2 novembre 1789.

étendue ce qu'elle gagnait en solidité, on ne saurait nier que ce fut quand même là un grand progrès.

Quant à sa répugnance pour les impôts indirects et sa prédilection pour les impôts directs, cela s'explique non seulement par l'influence de l'école de Quesnay, mais encore par son mode d'existence politique.

Les impôts directs sont en effet un moyen d'unification, ils entravent moins la production, la circulation et le bon emploi de la richesse que les impôts indirects qui eux, par leur diversité et leur instabilité, sont une cause de morcellement. Et c'est parce que la Révolution voulait réaliser l'unité française, l'unité politique et l'unité fiscale, qu'elle donna aux impôts directs cette importance extraordinaire. C'est aussi parce que les impôts directs répondent mieux que les impôts indirects à l'idée d'une plus juste répartition des charges publiques. Les impôts directs ont en effet l'avantage d'être précis, déterminés; on peut, avec eux, apprécier directement la charge du contribuable; la perception en est peu coûteuse. Ils proportionnent mieux aussi les charges aux facultés contributives des citoyens, car ils sont assis sur les signes les plus généraux et les plus positifs des ressources individuelles.

Tels furent les grands principes généraux de la Révolution en matière fiscale.

Il était indispensable de les connaître avant d'aborder ce qui fait le sujet de cette étude, c'est-à-dire

les impôts communaux dont le système devait être lié inévitablement à celui des impôts d'État.

L'œuvre de l'Assemblée Constituante fut, on le voit, considérable.

Aussi, est-ce avec un légitime orgueil, justifié par la satisfaction d'un grand devoir accompli, qu'elle pouvait terminer par ces paroles un manifeste voté le 24 août 1791 : « Les impôts étaient arbitraires, leur forme tyrannique, révoltante, les frais étaient énormes, leurs vexations également odieuses et ruineuses. Les nouvelles contributions, modérées au delà de vos espérances, suffiront. Leurs règles sont simples; vous y voyez à chaque article un profond sentiment d'équité, d'égalité, d'amour pour la liberté de chacun. » (1)

(1) Texte des procès-verbaux des séances de l'Assemblée Nationale, t. LX.

CHAPITRE II

Organisation financière des Communes

(Assemblée Constituante)

5 Mai 1789-21 Septembre 1792

I

Sans remonter très loin dans le passé, il est cependant nécessaire de jeter un coup d'œil sur ce qui avait lieu sous l'ancien régime relativement aux impôts communaux.

A cet égard, la situation des villes et des localités rurales était alors très différente. Dans ces dernières, qui étaient restées sous la domination des seigneurs, des taxes établies en addition des tailles, fournissaient les ressources en argent indispensables quand les corvées ne suffisaient pas. Dans les villes, au contraire, on avait recours à d'autres sortes d'expédients : « les communes se permettaient d'imposer des taxes arbitraires sur les denrées et les marchandises traversant leur territoire...; elles encaissaient le produit des amendes prononcées par les tribunaux » (1) les officiers municipaux pouvaient établir des tailles pour les nécessités de la ville et ce droit s'exerçait

(1) Dupin. *Histoire des communes.*

avec plus ou moins d'extension suivant les privilèges de chaque localité : beaucoup de ces communes étaient de véritables petites républiques battant monnaie et levant l'impôt.

Mais cette grande liberté des communes dura peu. Au ^{xvii}^e siècle, à la suite d'une gestion financière imprudente et prodigue, elles firent appel au pouvoir royal qui les mit en tutelle et transforma leur organisation. Néanmoins on commettrait une erreur en croyant que toute autonomie communale avait alors disparue. Sous le contrôle de l'autorité royale, elles avaient presque toutes conservé le droit d'administrer elles-mêmes leurs intérêts pécuniaires consistant dans la libre disposition de leurs biens patrimoniaux et dans le droit de s'imposer des deniers d'octroi ; mais pour ces derniers il fallait toujours dorénavant l'autorisation du Roi qui en déterminait le mode de perception et l'emploi.

A part ces restrictions, la plupart des communes administraient avec la plus grande liberté les affaires de la cité et souvent avec un heureux résultat. C'est ainsi que, à la veille de la Révolution, la situation financière de la ville de Paris était des plus prospères. Les revenus de la capitale montaient alors à 4.260.000 livres provenant presque entièrement de droits sur les consommations et les dépenses ordinaires ne dépassaient pas 3.200.000 livres. Il restait donc un million par an que la ville consacrait soit à des travaux ex-

traordinaires, soit à l'amortissement de sa dette qui s'élevait à 32 millions. Il est vrai que les frais de sa police, de son éclairage, de son pavage étaient supportés par le Trésor Royal. Grâce au concours royal et à la sagesse avec laquelle ses ressources étaient administrées, elle avait des finances prospères ; à tel point que le 13 juillet 1789, les électeurs en prenant possession de l'Hôtel de Ville, trouvèrent un encaisse égal aux revenus de la capitale pendant plus d'un semestre, soit 2.854.000 livres (1).

À la fin du xviii^e siècle deux traits caractérisaient donc la vie communale : l'un était l'inégalité entre les campagnes et les villes, l'autre était la variété dans les franchises maintenues et dans l'organisation.

La Révolution devait changer tout cela : le 4 août 1789, l'Assemblée Nationale décida qu'il n'y aurait plus de privilèges et que désormais les provinces, les villes et les communes seraient régies par le droit commun. « Après avoir divisé la France en départements et districts, l'Assemblée Constituante la subdivisa en autant de communes, pourvues d'une administration séparée, qu'il y avait de villes, bourgs, villages, paroisses, communautés, agrégations quelconques, si chétives qu'elles fussent. C'était le fractionnement à l'infini, l'émiettement de la substance municipale. Près de 40.000 communes apparurent à

(1) Rapport de Montesquiou, séance du 5 mars 1791.

peu près autonomes » (1). La loi du 14 *décembre* 1789 ; qui organisa les municipalités, jeta les bases d'un vaste système de liberté en donnant à la commune une organisation financière uniforme, très large et une administration indépendante. Sans faire de distinction entre les grandes villes et les petits villages, cette loi constitua les nouvelles municipalités sur des bases semblables et les soumit à des règles identiques.

Tout d'abord, elle établissait une séparation bien nette entre les diverses fonctions du pouvoir municipal en distinguant les fonctions propres, des fonctions déléguées. Les fonctions propres au pouvoir municipal étaient énumérées dans l'art. 50, relatif à la gestion des intérêts communaux. Cet article reconnaissait qu'il est de la nature du pouvoir municipal de régir librement les biens communaux, de régler et d'acquitter les dépenses communales sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives de district et de département.

Quant aux fonctions délégués (art. 50 à 59) elles consistaient dans la répartition, la perception et le versement des contributions (art. 51).

En ce qui concerne les emprunts, les acquisitions d'immeubles ou leurs aliénations, les impositions extraordinaires, l'emploi des prix des ventes, les remboursements ou recouvrements, l'art. 54 rendait obligatoire une délibération du Conseil général de la commune.

(1) A. Vandal. *L'avènement de Bonaparte* (l. II, ch. VIII).

Malgré cette restriction, on peut dire que la commune jouissait alors d'une quasi-autonomie financière.

On pourrait cependant discuter sur le point de savoir si la loi du 14 décembre 1789 a bien voulu établir cette autonomie. On remarque, en effet, que si elle parle bien des comptes à présenter par le bureau municipal à l'administration supérieure, elle ne dit rien, pas plus que celle du 22 décembre suivant qui la confirme, de l'acte qui précède la présentation des comptes, c'est-à-dire du tableau prévisionnel des dépenses et des recettes des communes. Elle ne fait pas mention des éléments du budget municipal, si bien que dans la plupart des communes les recettes avaient disparu sans que l'on sût par quoi on les remplacerait. De là, à déduire de ce silence de la loi qu'il appartenait à l'administration supérieure d'y pourvoir, est facile.

Et, si d'autre part, nous nous reportons aux débats de l'Assemblée, nous voyons que l'opinion générale d'alors était que le droit d'établir l'impôt est une attribution de la souveraineté qui revient à l'autorité seule qui l'exerce. C'était même là une idée arrêtée avant la réunion des États-Généraux (1).

Mais, il semble bien qu'on l'ait oubliée dans la loi du 14 décembre 1789, malgré l'art. 55 qui subordonnait les municipalités aux administrations de département et de district pour tout ce qui concernait les fonctions déléguées.

(1) Sieyès. *Instruction pour le baillage du Duc d'Orléans.*

En effet, l'article 54, qui laisse aux municipalités le soin d'établir des impositions extraordinaires et de lever des emprunts pour les dépenses locales, est très explicite et ne laisse aucun doute sur les intentions du législateur. « Les fonctions des municipalités, disait Mirabeau lors de la discussion de cette loi, ont principalement pour objet de choisir et d'établir des impositions suffisantes pour produire la somme qu'exige leur affouagement, opération très simple qui rend en quelque sorte l'impôt volontaire par le choix de ceux qui doivent le supporter ». (1)

Il n'est pas douteux, par conséquent, que, par respect des anciennes coutumes, la Révolution voulait rendre aux communes la plus grande indépendance.

Ainsi, d'après les dispositions que nous venons de rappeler, les représentants de la commune devaient régir tous les biens et tous les revenus communs, régler et acquitter toutes les dépenses, de même qu'ils pouvaient, avec l'avis du Conseil général, disposer à leur gré des ressources en argent de toute nature, aussi bien des capitaux que des fruits civils et délibérer sur les impositions extraordinaires.

Quelle que soit l'opinion à ce sujet, il y a un fait indéniable : c'est le résultat pratique de cette loi si imprécise. Il fut déplorable. Dans les campagnes et dans beaucoup de villes, « les communes montrèrent

(1) Discours de Mirabeau, séance du 7 octobre 1789.

une inaptitude totale à trouver en elles-mêmes des administrateurs, des magistrats, ce furent l'anarchie et le chaos. Au lieu de molécules vivantes, on n'avait fait que créer une poussière tantôt tourbillonnante et tantôt inerte» (1). L'insuffisance du contrôle du département et du district se révéla bientôt politiquement et économiquement, aggravé encore des discussions qui avaient retenti à l'assemblée au sujet de la question de l'organisation des municipalités qui avait donné lieu à de vifs débats entre Mirabeau et Mounier. Mirabeau voulait que l'on donnât aux communes la plus grande liberté. A la séance du 23 juillet, Mounier lui demanda s'il entendait autoriser les villes à se municipaliser à leur manière. Mirabeau répondit : « Ma pensée est que l'Assemblée Nationale ne doit pas organiser les municipalités ; nous devons les sanctionner, mais quant aux détails, ils dépendent des localités et nous ne devons point prétendre à les ordonner ». (2)

Ces discussions avaient eu une très grande répercussion en province où les municipalités étaient très portées déjà à suivre l'exemple de la ville de Paris, qui avait joué un rôle si considérable dans les premières journées de la Révolution.

En reconnaissant aux citoyens le droit de s'administrer eux-mêmes et en décidant que les divers

(1) A. Vandal. *L'avènement de Bonaparte*, loc. cit.

(2) Buchez et Roux. H. Parl., séance du 23 juillet 1789.

pouvoirs procéderaient de l'élection, les lois du 14 décembre sur les municipalités et du 22 décembre sur les assemblées administratives, avaient dangereusement restreint, au profit des assemblées électives, les pouvoirs de l'autorité centrale et cela d'autant plus que le maire, tenant uniquement ses pouvoirs des suffrages de ses concitoyens, n'était pas agréé par le gouvernement. Les corps municipaux étaient placés seulement sous le contrôle des administrations de district et de département et celles-ci relevaient uniquement du pouvoir exécutif. Avec un pareil régime il est évident que le roi et ses ministres allaient se trouver isolés et être sans force pour obtenir l'application des lois (1).

C'est ce qui se produisit. « Les municipalités de plusieurs villes », lisons-nous dans un mémoire du contrôleur général Lambert (26 décembre) « se refusent absolument à l'acquittement des impôts ou veulent en ramener dès à présent la prestation à des modes nouveaux de perception que chacune de ces villes veut se donner à elle-même. Les unes veulent bien payer, mais pourvu que ce soit entre les mains des citoyens chargés du recouvrement et non entre les mains des commis de la ferme ou de la régie; les autres ne veulent point payer les droits tels qu'ils sont établis, mais veulent les abonner dès à présent ».

(1) Gomet. *Histoire financière de l'Assemblée Constituante*, t. I, chap. XIII.

Le mémoire demandait ensuite à l'assemblée d'assurer le recouvrement des revenus de l'État, attendu « que les grandes villes elles-mêmes se modèlent les unes sur les autres quand il s'agit de résistance à l'administration, et quand l'une d'elles prouve aux autres que cette résistance a du succès ». Mais l'assemblée ne s'émut pas du tout de ces révélations et elle ne prit aucune mesure immédiate de nature à obliger les contribuables à payer leurs contributions et en vue de contraindre les municipalités à seconder le gouvernement.

A la faveur de l'anarchie du moment (1) leur pouvoir politique se développa donc singulièrement : les liens de tutelle trop faibles qui les rattachaient aux administrations supérieures s'étaient relâchés à un tel point que le 8 janvier 1790 l'Assemblée se décida enfin à rappeler leurs devoirs aux corps administratifs. « Un des points essentiels de la Constitution », disait-elle, « est l'entière et absolue subordination des administrations et des directoires de district aux administrations et aux directoires de département. Le principe constitutionnel sur la distribution des pouvoirs administratifs, est que l'administration descend du Roi aux administrations de district et de ces dernières aux municipalités ».

Malgré ce rappel à la centralisation, les municipalités restèrent toutes puissantes et peu soumises à

(1) Louis Blanc. *La Révolution française*, I. V, ch. IV, *L'Anarchie*.

l'action du Roi ou à l'autorité des départements. Elles étaient envahies par des hommes de parti qui aidaient les perturbateurs de leur faiblesse ou de leur connivence. Aussi, plus tard, Demeunier pouvait dire : « Le Comité a vu avec douleur plusieurs communes faire une fausse application des principes du pouvoir constituant et du pouvoir législatif, chercher leurs forces en elles-mêmes, oublier que l'assemblée permanente des députés de la nation garantira mieux la liberté qu'une commune ne pourra jamais garantir son territoire, rappeler le régime des cités de la Grèce, comme si la France pouvait, sans se dissoudre, devenir un gouvernement fédératif »... (1)

II

La Révolution avait donc pris un caractère essentiellement municipal. Aussi devant ces manifestations d'indépendance, l'Assemblée Constituante vota, dès le 12 août 1790, un décret par lequel elle soumettait à nouveau les municipalités à la surveillance et à l'inspection des assemblées de district et de département. Et comme si l'on craignait la légitime résistance des communes en face de cette situation, le décret du 15 mars 1791 confirma cette hiérarchie des pouvoirs. Mais cette tutelle d'un corps secondaire comme le district ou le département, fut tracassière, jalouse et

(1) *Bulletin des lois*, p. 2, n° 227.

illusoire car elle n'empêcha pas les municipalités, qui se sentaient soutenues par l'opinion publique et avaient sous leurs ordres la garde nationale, de rester sourdes à tous les décrets de l'Assemblée Nationale les rappelant à l'obéissance. De nombreuses lois se succédèrent qui enjoignaient aux officiers municipaux de mettre au rang de leurs devoirs les plus essentiels celui de veiller à la perception des droits maintenus par l'Assemblée; malgré cela, dans beaucoup d'endroits ils se refusèrent à la confection des rôles et forcèrent même les agents chargés de la perception des impôts à cesser leurs opérations et à s'en aller. Car les impôts indirects surtout étaient exécrés par le peuple : le décret des 28-31 janvier 1790, les avait maintenus et avait placé les fermiers ou régisseurs des droits d'entrée dans les villes sous la surveillance des officiers municipaux. Ce décret avait de plus décidé que les suppléments provenant de la suppression des privilèges et exemptions devaient revenir à la caisse municipale, sans préjudice de la partie qui était versée au Trésor. Cette part du Trésor était extrêmement variable; la loi ne l'indiquait pas, et cela peut s'expliquer par l'origine des anciens octrois ainsi maintenus et par leur mode de perception.

Beaucoup de villes avaient des octrois qui consistaient originairement en des droits levés à leur profit. Puis, le roi se les était appropriés et avait créé un doublement des taxes pour indemniser ces mêmes

villes; ensuite, parce que presque toutes étaient exemptes de la taille ou de quelque autre impôt dont les campagnes étaient grevées et parce que plusieurs d'entre elles jouissaient de grands privilèges, il leur avait été imposé des sous pour livre qui rentraient dans la catégorie des aides. Ce sont ces sous que nous retrouvons en 1790. Ils étaient assez importants puisqu'on évaluait l'arriéré dû à l'État par les communes sur les droits d'aides et autres droits indirects à 30 millions (1). Comme ils devaient être perçus du 1^{er} avril au 30 juin, une loi du 21-22 mars autorisa les villes à imputer soit sur leurs octrois, soit sur la capitation et les vingtièmes la portion de nouvelle contribution leur incombant de ce chef. A vrai dire, on laissait entendre que le maintien des droits d'entrée n'était que provisoire, bien que l'Assemblée, malgré l'opposition des populations, hésitât à les supprimer parce qu'ils formaient la plus grosse partie des recettes communales. Mais l'impatience populaire ne connaissait plus de bornes. Aux mois de juillet et d'août, presque partout des barrières furent brûlées et l'Assemblée Nationale eût beau « ordonner de les rétablir, maintenir les droits et les octrois, expliquer au peuple les besoins publics, lui rappeler pathétiquement qu'elle l'avait déjà soulagé d'ailleurs, le peuple aima bien mieux se soulager tout de suite et

(1) Rapport de Dupont de Nemours au nom du Comité des finances, séance du 11 mars 1790.

tout à fait ». (1) Il y eût des désordres dans toute la province. Necker disait : « On excite des haines, des divisions entre les troupes et les préposés aux barrières ; ceux-ci sont massacrés, les bureaux incendiés, pillés et les prisons forcées ». (2)

A l'annonce de ces événements, l'Assemblée hâta ses travaux et en janvier 1791, un rapport d'ensemble sur les taxes nouvelles à établir fut présenté, au nom du comité des impositions, par MM. Dauchy, Dallarde, de la Rochefoucauld, Rœderer et Dupont de Nemours. Ce dernier, en bon physiocrate, ne pouvait pas être partisan de droits à l'entrée, mais comme il était pratique et de bonne foi, il reconnaissait qu'il serait mauvais pour le moment de les supprimer, car leur suppression entraînerait une aggravation de la contribution foncière déjà très lourde. « Toutes les villes », disait-il, « crient contre les octrois ou les taxes à leurs entrées ; mais toutes les villes veulent des octrois, au moins pour leurs besoins municipaux, et toutes sont accoutumées à en payer pour le Trésor national ; elles répugneraient à une autre manière de servir à l'État le même revenu ou même un moindre revenu ». (3) Le projet de loi faisant suite à ce rapport prévoyait dans les villes l'établissement de taxes,

(1) Taine. *Origines de la France contemporaine, la Révolution*, p. 354.

(2) Necker. *Mémoire à l'Assemblée Nationale*, 21 juillet 1790.

(3) Rapport de Dupont de Nemours, au nom du comité des finances, séance du 10 février 1790.

levées au profit de l'État, sur les marchandises consommées par les habitants. Ces taxes devaient être limitées par des maxima, allant depuis 20 sous jusqu'à 18 livres par tête d'habitant, suivant une gradation de 8 classes dans lesquelles les villes au-dessus de 2.500 habitants étaient réparties d'après leur population. L'article 13 de ce projet autorisait les villes à proposer à l'Assemblée Nationale d'ajouter aux taxes d'octroi, perçues au profit de la nation, des sous par livre pour subvenir à leurs dépenses municipales, à celles de leurs hôpitaux et aux dettes qui leur seraient personnelles.

Mais ces taxes municipales ne pouvaient excéder, ni en totalité, ni dans aucun article du tarif la somme perçue au profit de l'État.

Ce projet, qui réalisait un progrès notable, ne fût pas adopté, car il ne satisfaisait pas l'opinion publique. Il fut aussi mal accueilli que possible et pas un député n'en prit la défense. Il est à remarquer cependant que si le Comité avait l'intention de maintenir les droits d'entrée ce n'était pas seulement au profit des villes mais aussi pour procurer des ressources à l'État. Seulement, ce projet, en laissant aux communes le soin de demander une addition de sous additionnels, laissait subsister des diversités locales qui avaient été la source d'une foule de maux et, en maintenant cet impôt, il paraissait favoriser les campagnes au détriment des villes. « Jusqu'à présent, » disait de

Boislandry, « vous avez tout fait pour les campagnes... Le nouvel ordre de choses a causé des pertes immenses aux habitants des villes. Il est temps de leur accorder, non pas une faveur, mais une justice en supprimant les droits d'entrée ».

L'Assemblée Nationale dont les tendances à la centralisation se manifestaient tous les jours, ne pouvait donc adopter un pareil projet si elle voulait réaliser l'unité de la nation.

Elle estima qu'en fait de contributions publiques, le système le plus simple est le meilleur et que la multiplicité des impôts ne produit que des vexations.

C'est vers la simplification que tendit dès lors le comité des impositions : La Rochefoucauld dans son rapport sur le budget de 1791 prévoyait cependant que le rapport de la taxe à l'entrée des villes serait de 24.882.000 livres. Mais il prenait soin d'ajouter : « Votre comité n'ignore pas le vice de cette espèce de taxe, l'un des moins vexatoires cependant des impôts indirects... C'est à vous de décider si vous devez renoncer à un produit de 42.000.000 livres dont la moitié pour les villes qui, sans cette perception, seraient obligées de recourir à une augmentation de la contribution personnelle à laquelle on a fait déjà des reproches si amers ». (La contribution personnelle venait d'être établie depuis un mois seulement; nous en reparlerons à propos des centimes additionnels).

« Il faut que l'assemblée se prononce sur la conservation ou la suppression de ces taxes » (1).

Sur un décret rédigé par Lechappelier, l'Assemblée en décida la suppression le jour même dans ces termes : « L'Assemblée Nationale décrète que tous les impôts perçus à l'entrée des villes, bourgs et villages seront supprimés à partir du 1^{er} mai prochain, et, charge son comité des impositions de lui présenter, sous huit jours au plus tard, les projets d'imposition qui complèteront le remplacement des impôts supprimés et qui étaient perçus au profit... des villes ». (2)

Le 1^{er} mai 1791, le *Moniteur Universel* relatait en ces termes l'événement : « C'est aujourd'hui qu'en exécution du décret de l'Assemblée Nationale, cesse la perception des entrées de Paris. Le Conseil municipal d'accord avec le Directoire de département, a ordonné que ce jour, toutes les barrières seront non seulement ouvertes, mais encore successivement enlevées. La musique et des détachements de la garde nationale feront le tour des murs de la ville de Paris, pour annoncer la suppression de ces droits qui doivent diminuer si considérablement tous les objets de consommation dans la capitale, puisque leur produit dépasse chaque année 35 millions. C'est par cette sorte de fête que l'on célébrera ce bienfait de l'Assemblée Nationale ».

Comme tout dégrèvement d'impôt, cette mesure

(1) *Moniteur universel*, février 1791.

(2) Décret, 19-25 février 1791.

radicale eut donc l'assentiment populaire en province comme à Paris.

Mais ces ressources disparues, il fallait en créer de nouvelles : le décret du 19-25 février 1791, en même temps qu'il supprimait les droits d'entrée dans les villes, chargeait son comité des impositions de lui présenter un projet d'impositions nouvelles de manière à assurer les fonds nécessaires aux dépenses de 1791.

La tâche était difficile : l'octroi supprimé fournissait de très gros revenus. C'est ainsi que celui de Paris avait produit 3.590.859 livres dont 10.851.413 livres pour la ville et que, d'après Dupont de Nemours, les droits d'entrée avaient rapporté, jusqu'en 1789, 70 millions par an, dont 25 millions pour les villes. (1)

Comment allaient faire les communes privées ainsi du plus clair de leurs ressources ? C'est ce que nous allons voir.

III

On peut dire que depuis longtemps déjà et bien avant même leur suppression, les droits à l'entrée n'étaient plus perçus. Aussi beaucoup de villes ne tardèrent pas à se trouver dans une situation financière peut-être encore plus embarrassée que celle de l'État. Mais ce qu'il y a de curieux, c'est que, dotées pourtant d'une assez large autonomie financière, elles ne prirent aucune initiative pour suppléer, par des

(1) Rapport de Dupont de Nemours, séance du 10 février 1790.

impositions extraordinaires par exemple, aux ressources provenant de l'octroi qui venaient de leur être si brusquement supprimées. L'article 54 de la loi du 14 décembre 1789, on se le rappelle, donnait aux municipalités le droit d'établir des impositions extraordinaires, après avoir pris l'avis du Conseil général de la commune. Ce conseil, qui comprenait un nombre double de membres que le corps municipal était appelé à connaître, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, de toutes les affaires importantes de la commune, telles que travaux à entreprendre, impositions extraordinaires, emprunts, etc. C'était donc à ces collectivités qu'il appartenait d'agir en ces circonstances difficiles. Mais elles manquèrent de zèle et de décision, paralysées qu'elles étaient par les jalousies particulières et par la peur de se compromettre.

Elles préférèrent donc s'adresser à l'Assemblée qui, croyaient-elles, disposait des ressources de la nation, pour la supplier de les aider et de venir à leur secours, arguant que c'était elle qui les avait ruinées. On examina leurs réclamations et Dupont de Nemours déposa un rapport dans lequel il émettait l'avis — conforme en somme à l'esprit de la loi du 14 décembre 1789 — que les communes devaient se tirer d'affaire elles-mêmes et que l'État n'avait pas à intervenir. (1) Les villes, disait-il, après avoir applaudi à

(1) Gomet. *Histoire financière de l'Assemblée Constituante*, chap. 11, T. II.

l'abolition des octrois et des impôts indirects, sont maintenant effrayées du dérangement qui en résulte pour leurs finances. « Les pétitions que l'on vous adresse actuellement de toutes les parties du royaume se ressentent de cet effroi. Elles représentent les affaires de la plupart des villes comme dans un état désespéré. Elles peignent le service local, municipal et des hôpitaux comme prêt à manquer généralement. Elles attribuent à la cessation des octrois, des impôts sur les consommations, des taxes d'entrée, cette pénurie des municipalités et des établissements de bienfaisance. Votre comité des contributions publiques vous doit à cet égard l'exposition complète de la vérité, sans l'affaiblir par une fausse confiance, sans l'exagérer par de vaines terreurs ». Il reconnaissait que la situation des villes était très pénible, mais que l'on ne connaissait pas exactement l'étendue de leurs besoins, et qu'elles devaient se procurer, au moyen d'une taxation locale, les fonds les plus nécessaires pour y subvenir. Puis, il indiquait de quelle manière cette taxation pourrait être établie, préconisant l'emploi de taxes prélevées sous forme de suppléments aux diverses contributions.

Cette opinion du comité fût partagée par l'Assemblée qui vota le 29 mars 1791, un décret autorisant les villes à percevoir, par addition aux contributions directes, les sommes nécessaires pour acquitter pendant trois mois leurs dépenses les plus urgentes. Mais elle

se refusait d'accorder aucune subvention, bien que le 10 mars précédent elle eût, sur le rapport de Montesquiou, avancé trois millions à la Ville de Paris, en considération de ce que la capitale « foyer et centre de la Révolution » s'étant sacrifiée à cette grande cause méritait un traitement de faveur.

Le comité des finances en prêtant l'impôt de l'État aux communes pensait avec raison que chaque citoyen supporterait ainsi les charges locales comme les charges de l'État, en proportion de ses revenus, d'après les mêmes règles d'équité et de proportionnalité qui avaient présidé à l'établissement des impôts d'État. De plus, il est à remarquer que cette tentative de lier, de rattacher le système des impôts communaux, au système des impôts généraux était simple et naturelle car elle était susceptible, à toute autre époque, de permettre un contrôle facile et de fournir des ressources assurées aux groupements locaux.

Aussi, bien que considérée alors comme un simple expédient, puisque prise seulement pour trois mois, cette mesure survécut et depuis a toujours existée : le budget de l'État règlera désormais celui de la commune, tous deux ayant des bases d'imposition semblables se recouvrant et se combinant en partie, tout en restant cependant indépendantes les unes des autres. Telle est la curieuse origine des centimes communaux.

Donc, l'article premier du décret du 29 mars 1791,

après avoir ordonné aux villes de remettre dans le plus court délai possible, un état détaillé de leurs revenus patrimoniaux et de leurs dettes, décidait qu'il appartiendrait désormais à l'Assemblée Nationale de fixer leurs dépenses et leurs ressources.

Mais cet essai d'organisation des budgets communaux n'eût pas de suites : prévu seulement pour trois mois, on ne prit pas de mesures de réalisation au moyen de règles fixes. Aussi, rencontra-t-on les plus grandes difficultés à faire fonctionner ce régime nouveau uniformément, normalement et on laissa aller les choses. C'est ce que Cambon fût amené à faire remarquer dans son rapport sur la dette publique en 1793 : « En vain, dit-il, avait-on rendu plusieurs décrets pour ordonner aux municipalités de fournir l'état de leur actif et de leur passif... ; en vain, avait-on décrété la déchéance des maires et officiers municipaux qui ne les auraient pas fournis. Le corps législatif n'avait reçu aucun des états demandés ».

Néanmoins, cette loi mérite de retenir notre attention parce que pour la première fois on y voit posé le principe de la participation des communes à l'impôt de l'État sous forme d'impositions additionnelles à la contribution foncière et à la contribution mobilière. D'après l'art. 5, les villes pouvaient faire percevoir par émargement au rôle des contributions ordinaires de 1790, *les sommes nécessaires à acquitter leurs dépenses*. L'autorisation du directoire

de département et l'opinion de celui de district étaient nécessaires (1).

La loi du 5 août 1791 confirma les dispositions de ce décret et autorisa les communes à imposer *un sou* additionnel sur les *contributions foncière* et *mobilière* (art. 3). Mais il leur était loisible, suivant leurs dettes d'imposer un nombre moindre de deniers pour livre (art. 4).

Le principe de la liaison de l'impôt communal à l'impôt d'État ainsi posé, il faudra attendre huit ans maintenant avant qu'un acte législatif intervienne pour fixer définitivement les ressources des communes. Pendant tout ce temps elles vécurent d'expédients, comme l'État lui-même, et leurs plaintes retentirent dans les Assemblées sans qu'on y portât remède.

Nous allons étudier le fonctionnement théorique tout au moins de ces nouveaux impôts communaux et examiner en détail chaque contribution d'État (impôt foncier, impôt mobilier, patentes) dans ses rapports avec les centimes qu'on y prélevait ou qu'on y ajoutait pour le compte des communes.

1^o *Contribution foncière.*

Nous avons vu comment la loi du 1^{er} décembre 1790, avait fait porter la contribution foncière sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties. La somme de 240 millions à laquelle le contingent avait été fixé,

(1) Loi 29 septembre-3 octobre 1791.

devait être répartie entre les départements; la sous-répartition entre les districts et les communes devait être faite par les administrations respectives de ces groupements; les municipalités étaient chargées de la sous-répartition entre les contribuables qui devaient déclarer eux-mêmes la nature et la contenance de leurs propriétés.

La part d'impôt incombant à la commune était répartie par l'imposition des revenus de chaque citoyen au marc la livre résultant de la division du contingent communal par le montant total de ces revenus.

Ce système fut toujours conservé et actuellement encore la répartition de la contribution foncière a lieu de cette manière.

La loi du 17 mars-10 avril 1791 conserva la nouvelle contribution en déclarant que les « sous additionnels que les municipalités avaient à imposer seraient répartis sur chaque rôle, dans une colonne particulière, au marc la livre de la cote de chaque contribuable » (art. 8). C'est la première application qui fut faite du décret du 29 mars-3 avril 1791, car la loi fondamentale de la contribution foncière date de 1790, et il n'était pas encore question de faire bénéficier les communes de cet impôt d'État.

Mais cet essai ne rallia pas tous les suffrages : les assemblées départementales se plaignirent que la proportion du sixième entre l'impôt en principal et le

revenu était exagérée et se trouvait en fait de beaucoup dépassée. D'autre part les contingents communaux, qui avaient été fixés d'après les anciens impôts de la monarchie, présentaient entre eux de grandes inégalités.

L'Assemblée Nationale attentive à ces réclamations, accorda à 17 départements, un dégrèvement de 3.480.000 francs qui fut imputé sur le fonds de non-valeur (1). Les communes de ces départements en profitèrent. Mais malgré tout l'impôt rentrait avec difficulté.

Le 29 juin 1792, le ministre des Finances informa l'assemblée que les opérations préliminaires au recouvrement de la contribution foncière de 1791 n'étaient entièrement terminées que dans le département du Doubs; que dans 60 départements les rôles n'étaient achevés que dans la moitié des communes et que dans 20 départements on avait à peine commencé à les dresser.

Telles étaient les conséquences de l'absurde système adopté par la Constituante lorsqu'elle s'en était remise au zèle des autorités locales pour asseoir et répartir les contributions.

Les communes étaient pourtant les premières à souffrir de leur mauvaise volonté qui les privait de toute ressource.

On avait espéré qu'avec le nouveau régime finan-

(1) Loi du 23 août 1791.

cier chaque contribuable s'empresserait en bon citoyen de payer sa quote-part. Mais par malheur il y eût des résistances et pendant les vingt-six premiers mois de la Révolution les impositions rendirent 356 millions de moins qu'elles n'eussent dû produire (1).

Naturellement un déficit semblable, toutes proportions gardées, existait dans les recettes des villes.

Pareille contribution, établie de cette façon, ne pouvait donner que des déboires. Elle avait des vices profonds venant de ce que sa base était mal établie.

On eût beau arbitrer le revenu net total à 1 million 200.000 francs, la répartition devait toujours être défectueuse : les sous additionnels s'en ressentaient forcément.

Il est évident, en effet, que si le principal de l'impôt foncier est mal assis, les centimes additionnels qui s'y ajoutent pèseront d'un poids très inégal sur les contribuables. L'iniquité sera même plus grande pour les sous additionnels que pour le principal, parce que ce dernier est fixe, tandis que les centimes additionnels, surtout à cette époque où ils étaient laissés à la discrétion des municipalités, vont toujours aller en augmentant.

On peut se rendre compte par les difficultés que l'on rencontre aujourd'hui, du fait des erreurs qui proviennent du cadastre, combien elles devaient être

(1) Rapport de M. de Montesquiou, 9 septembre 1791.

sensibles et préjudiciables à cette époque où il n'y avait pas de cadastre.

2^o Contribution mobilière.

A l'origine, les sous additionnels à la contribution mobilière, levés par la commune en conformité avec la loi du 9-10 août 1791, portaient sur le contingent entier de la contribution personnelle mobilière, aussi bien sur la capitation que sur la partie de cet impôt qui devait taxer les revenus mobiliers.

Ce système était défectueux car il se compliquait de taxes sur la valeur locative augmentées de droits sur les domestiques, les chevaux, les salaires publics et privés.

Nous ne rappellerons pas tous les inconvénients de cette contribution dont le plus grand était que la charge proportionnelle de l'habitant diminuant en raison directe de l'accroissement du revenu, l'impôt se trouvait faussé dans son principe : les citoyens aisés trouvaient moyen de s'y soustraire et la charge en était supportée par les citoyens pauvres.

Elle ne pouvait donner en outre tous les résultats qu'on était en droit d'en attendre, car si les revenus des capitaux mobiliers avaient bien été imposés, en principe du moins, par l'Assemblée Constituante, en pratique ils n'étaient pas tous atteints.

On sait que sous l'Ancien Régime, la taille atteignait les revenus de la petite industrie et du commerce, les profits agricoles, etc.

Rien de semblable n'existait avec le nouveau système. L'Assemblée Constituante avait été influencée, comme on se le rappelle, par les doctrines physiocratiques qui, refusant toute valeur au travail humain et ne voyant de vraie richesse que dans le sol et ses produits immédiats, voulaient que l'État ne puisât ses revenus qu'à cette source. Aussi ne cherchât-elle pas à demander tout l'appui qu'elle pouvait obtenir de la richesse mobilière.

Les communes n'avaient donc que les sous additionnels qu'elles prélevaient sur le loyer, la capitation et les taxes somptuaires.

Mais le fait seul d'avoir autorisé les municipalités à lever des sous additionnels sur le contingent entier de la contribution mobilière est critiquable. Cet impôt était, en effet, d'un maniement beaucoup trop délicat pour être confié aux organismes locaux.

Il n'eut pas la faveur populaire et on devait le supprimer en 1794, sauf en ce qui concerne les sous additionnels dont on ne voulut pas priver les communes.

3^e *Patentes.*

Par la suppression des corporations, jurandes et maîtrises, les professions étaient devenues libres. Aussi la patente, à l'origine, ne fut qu'une simple formalité; c'était un acte de concession donné par l'État, analogue aux lettres patentes de l'Ancien Régime.

Le rapporteur Dallarde, pour bien faire comprendre dans quel esprit le nouvel impôt était établi, disait dans son rapport : « Le droit de patente sera tarifé dans des proportions tellement modérées que l'obtention d'une patente sera toujours accessible. » (1) Nous connaissons en effet, le taux d'après lequel elles furent établies et qui était des plus minimes (2).

Les municipalités furent chargées de recevoir les déclarations et de délivrer les patentes (art. 9). Tout citoyen, pour obtenir une patente, devait chaque année faire une déclaration à la mairie de son domicile et les officiers municipaux devaient veiller à ce qu'aucun particulier ne s'immiscât dans l'exercice des professions assujetties à la patente sans en avoir acquitté les droits.

En retour, l'État abandonnait aux communes *deux sous* pour livre du produit de chaque patente pour servir à ses dépenses particulières (art. 17).

Ce paiement d'un petit droit n'était pas considéré comme un impôt car il aurait fait double emploi avec l'impôt sur le revenu mobilier. C'est pourquoi l'art. 24 décidait que « nul ne serait admis à faire déduire de sa contribution mobilière, la taxe proportionnelle à la valeur locative de ses ateliers, chantiers, boutiques et magasins, qu'il n'ait produit sa patente en original ou expédition ».

(1) Rapport de Dallarde, au comité des contributions publiques, 15 février 1791,

(2) Loi du 2 mars 1791, *v. supra*, p. 15.

Le droit de patente ainsi créé reposait sur une base trop fautive pour être maintenu : les affaires d'un commerçant ne sont pas, en effet, forcément en proportion du chiffre de son loyer. D'autre part, il rompait l'harmonie du système fiscal de la Constituante. Perçu sur une branche particulière du revenu mobilier, il altérerait le caractère général de la contribution mobilière qui, avec l'impôt foncier, frappait la totalité des facultés contributives.

Aussi ce système fonctionna-t-il seulement pendant quelques mois.

Telle fut l'origine des centimes additionnels considérés comme impôts communaux. Cependant, même avant 1789, des taxes en forme de supplément n'étaient pas rares : ainsi, à Paris, au ^{xvii}^e et au ^{xviii}^e siècles, des sous additionnels furent créés et de 1705 à 1781, dix sous de ce genre furent établis. Mais, ils ne furent jamais employés que comme expédient ; c'étaient des taxes temporaires destinées à combler en des moments de crise les manques budgétaires.

Au contraire, les sous additionnels de la Révolution furent adjugés aux communes comme recettes ordinaires et pour payer leurs dettes et aussi afin de combler les lacunes provenant de la suppression des octrois (1).

(1) Loi 29 mars-3 avril 1791 et loi 5 août 1791.

Ces sous additionnels avaient plusieurs particularités :

1^o *Ils ne pouvaient d'abord être établis qu'avec l'autorisation du directoire de département, sur l'avis de celui de district* « à charge par le directoire de département d'envoyer au corps législatif et au pouvoir exécutif, l'arrêté qu'il aurait pris à ce sujet ».

2^o Ils n'étaient *pas obligatoires* : les communes qui voulaient en bénéficier devaient en faire la demande dans les formes que nous venons d'indiquer ; mais elles n'y étaient pas tenues, on les laissait seules juges de leurs besoins.

3^o Ils n'étaient *pas limités* : les municipalités pouvaient, avec l'approbation du directoire de département, les élever aussi haut qu'elles le voulaient.

4^o Enfin, ils étaient *provisoires* et devaient servir à combler momentanément les lacunes produites par la suppression des octrois « jusqu'à ce que le corps législatif », disait la loi, « ait pu se prononcer définitivement à ce sujet ».

Seuls, les sous additionnels, prélevés sur les patentes, n'avaient pas ces caractères. Ils étaient fixes (deux sous pour livre du prix de chaque patente) et obligatoires ; aucune autorisation n'était nécessaire pour que la commune les retint. Ce système fonctionna 3 mois à peine, mais il s'est perpétué puisque c'est encore celui qui, avec de légères variantes, fonctionne à l'heure actuelle. Comme nous le verrons, plus loin, le

caractère facultatif devait leur être enlevé par une loi de germinal, an V, qui fixa aussi le maximum d'imposition; quant au caractère permanent il devait leur être donné par les lois de l'an IV, de l'an V et de l'an VIII. Enfin, établis surtout pour remplacer les ressources provenant des anciens octrois, ils furent cependant maintenus dans le budget communal quand les octrois furent rétablis.

Les municipalités étaient donc enfermées dans ces sous additionnels aux trois contributions.

Si elles n'avaient pu recourir à d'autres im pôts ces ressources eussent été insuffisantes.

Mais, à côté de ces grands impôts directs que nous venons de passer en revue, les communes possédaient d'autres taxes dont le rendement était plus faible, mais dont le produit d'ensemble était susceptible, à toute autre époque, de fournir des revenus appréciables aux budgets municipaux.

La Révolution, en abolissant les droits féodaux (1) n'avait pas eu, en effet, l'intention de priver les communes de leurs principales ressources.

Le décret des 15-28 mars 1790 est significatif à cet égard. Il exemptait de la suppression générale des droits féodaux les octrois autorisés qui se percevaient soit au profit du Trésor public, soit au profit des provinces, villes, communautés d'habitants (art. 15).

(1) Décret des 4-6-8-11 août 1789.

Il abandonnait aussi aux communes les *droits de pesage et de mesurage*. C'étaient les municipalités qui devaient pourvoir au service des places et marchés publics; elles avaient le droit en retour de fixer, après autorisation des assemblées administratives, la rétribution « juste et modérée », dit l'article 21, des personnes qu'elles y emploieraient.

Ce décret fut complété par un autre du 4 thermidor an III, qui ordonnait que toute perception faite dans les marchés à raison du dépôt ou de l'étalage des marchandises devait être levée au profit des communes.

Elles bénéficiaient encore d'autres ressources, telles que celles qu'elles tiraient du *produit des amendes de police*, provenant des délits ruraux; comme par exemple celle qui leur avait été accordée par la loi du 30 avril 1790 relative au droit de chasse.

Cette loi interdisait de chasser sur le terrain d'autrui sous peine d'une amende de 20 livres envers la commune du lieu et elle défendait aux propriétaires de chasser sur leurs terres non closes, sous peine d'une pareille amende. Celle-ci devait être portée à 30 livres si le non-propriétaire avait chassé sur un terrain clos de murs et de haies et à 40 livres s'il était proche d'une habitation.

Ces délits étaient de la compétence du juge de paix; les amendes appartenaient aux communes et étaient versées dans les caisses des municipalités.

Enfin, il devait y avoir une *imposition supplé-*

mentaire au marc la livre de la *contribution foncière* pour l'entretien des chemins vicinaux (1).

Avant 1789, les chemins vicinaux étaient considérés comme appartenant aux seigneurs, mais c'étaient les communes qui fournissaient les moyens de leur entretien soit par des taxes spéciales, soit par la corvée. Cette dernière avait été supprimée par l'édit de 1787 et remplacée par une imposition supplémentaire, soit à la taille, soit aux vingtièmes. C'était la plus ancienne de toutes les taxes locales, car c'était la seule qui fût en usage dans les communes rurales et souvent même dans les villes. Mais après 1789, le service des routes, rattaché, comme tout le reste, au budget général de l'État, tomba dans le plus grand délaissement.

Aussi, si nous en croyons l'Anglais Young, qui, voyageant à ce moment-là en France nous a laissé une relation de son séjour, les routes étaient mal entretenues et se trouvaient dans un état de délabrement extraordinaire (2).

Cette loi du 28 septembre-6 octobre 1791, en obligeant les communes à entretenir elles-mêmes les routes paroissiales, et au besoin à y pourvoir par des taxes additionnelles au principal de la contribution foncière, fut votée sous la poussée d'un sentiment de réaction contre la corvée. Mais en mettant ainsi à la charge des

(1) Décrets du 28 septembre-6 octobre 1791, sect. VI, art. II.

(2) A. Young. *Voyages en France*.

seuls propriétaires fonciers l'entretien des chemins vicinaux, on dérogeait gravement au principe d'égalité et de proportionnalité de l'impôt.

Les ressources fournies par ce moyen furent d'ailleurs insuffisantes parce que cette loi était d'une application trop étroite. Aussi le 4 thermidor, an X, on rendit obligatoires les prestations en nature pour toute la population : on ne craignit pas de cette façon de revenir à l'ancienne corvée ; le mode d'application et le nom seuls furent changés.

En somme les droits de pesage, mesurage et les amendes ne pouvaient fournir qu'une source de revenus négligeable.

Voilà quel fut le résultat des tendances centralisatrices de la Révolution et de sa prédilection pour l'impôt direct ; les ressources locales furent réduites à des impositions additionnelles aux impôts d'État et il n'y eut point d'impôts locaux spéciaux.

Les communes avaient-elles au moins la libre disposition des impôts qui leur étaient abandonnés, ou bien ces impôts avaient-ils une affectation spéciale ?

Jusqu'à la loi du 29 mars 1791, on peut dire que la commune était maîtresse de ses impôts. Mais ce décret, comme celui du 5-10 août suivant, donnait aux centimes additionnels communaux une affectation spéciale.

Tout d'abord, ils devaient servir à payer *les dettes*

des communes (1), à raison de *un sou* par livre sur la contribution foncière et sur la contribution mobilière et à *leurs dépenses* au moyen de *deux sous* pour livre sur le produit des droits de patentes et des sous pour livre additionnels à la contribution foncière et mobilière (2).

Ces derniers n'étaient pas limités. Ils ne devaient seulement être établis qu'après autorisation du directoire de département, sur avis de celui de district.

Quant aux taxes prélevées sur les propriétaires fonciers au moyen d'impositions additionnelles à la contribution foncière, pour l'entretien des chemins vicinaux, leur affectation était bien déterminée.

Une autre affectation spéciale visait le produit des amendes de police qui devaient servir obligatoirement à payer le salaire du garde-champêtre (3). Si le produit des amendes n'était pas suffisant, les propriétaires fonciers devaient payer le surplus.

Enfin, la loi du 17 mars-10 avril 1791 obligeait les communes à rétribuer leurs receveurs au moyen des deniers additionnels aux contributions foncière et mobilière, sans que ces deniers puissent dépasser *quatre sous* pour livre du principal de chaque contribution.

(1) Décret du 5-10 août 1791, art. III.

(2) Décret du 5-10 août 1791, art. VIII

(3) Décret des 28 septembre-6 octobre 1791, tit. I, sect. VII, art. III.

Donc, les ressources des communes provenaient de l'impôt direct qui était soit partie, soit supplément à l'impôt d'État.

Le chiffre en était fixé, tantôt par la loi, tantôt par la municipalité avec l'autorisation du directoire de département. Enfin, c'étaient des ressources dont les communes n'étaient pas maîtresses, puisqu'il appartenait aux administrations de département d'établir d'office des impositions additionnelles à la contribution foncière pour l'entretien des chemins vicinaux.

Que faut-il penser de ce système d'imposition communale ?

A la vérité, on peut adresser à ces centimes additionnels, pris à leur origine, les mêmes reproches qu'on leur fait encore aujourd'hui. Ils pèchent d'abord par un manque de clarté que l'on peut attribuer aux modes de supputation et de perception qui étaient alors arbitraires et inefficaces. La facilité même donnée à cette époque aux municipalités d'élever ces taxes aussi haut qu'elles le voulaient, sans autre garantie que le contrôle du directoire de département, rendait facile le gaspillage des deniers communaux. C'était là pour ainsi dire une source de revenus presque illimitée, mais dont cependant la production était resserrée et peu élastique parce que l'État mettait déjà en œuvre les mêmes bases d'imposition.

Ensuite, deux autres inconvénients majeurs, qui, ceux-là, avaient déjà été signalés par Fabre (de

l'Aude) en l'an VI, dans un rapport où il faisait l'historique des finances communales depuis le début de la Révolution, résultaient de ce système de centimes additionnels. Le premier consistait en ce que trop de latitude était donnée aux administrations de département, à celles de district et aux municipalités pour la fixation de leurs dépenses respectives, bien que l'approbation du ministre et des administrations supérieures fût nécessaire « parce que ces administrations ne pouvaient pas arrêter les dépenses d'un aussi grand nombre de communes sans risquer d'être souvent induites en erreur et sans être exposées à allouer des demandes de fonds pour des dépenses inutiles ou exagérées ».

Le second inconvénient, c'était de surcharger les imposés aux contributions directes dont les cotes pouvaient être plus que doublées par l'addition illimitée des sous additionnels. « On eût évité ces inconvénients », dit-il, « en déterminant le maximum des sous qui auraient pu être employés pour chaque nature de dépense et en créant un fonds de supplément pour le petit nombre des corps administratifs et des municipalités à qui le maximum n'aurait pas suffi » (1). C'est ce que l'on devait faire en l'an VII, comme nous le verrons plus loin, en même temps

(1) Rapport de Fabre (de l'Aude), sur le mode d'imposition, de paiement et de comptabilité des charges départementales, municipales et communales, etc., séance du 16 messidor, an VI.

que l'on rétablissait les octrois. Mais en 1791, au lendemain de la suppression des droits d'entrée et des contributions indirectes, on eût le grand tort de compter sur ces sous additionnels pour en faire presque l'unique base de la taxation locale. Ils constituaient alors une source de revenus par trop insuffisante, en ces temps troublés, où l'impôt de l'État ne rentrait que difficilement et ils grevaient les contribuables de charges très lourdes sans aucun profit pour le trésor.

Telle fut l'œuvre de l'Assemblée Constituante, hâtive, inégale, mais cependant magnifique par l'effort. Elle devait être de courte durée parce qu'incomplète. La règle de proportionnalité, que l'on avait voulue rigide, fut plus ou moins appliquée à chaque taxe et n'atteignit pas son but réel qui était de répartir les charges locales, comme les charges de l'État, entre tous les citoyens au prorata de leur fortune.

Mais la réforme était faite. Il devait appartenir aux « successeurs » des premiers constituants, suivant la parole de la Rochefoucauld, de la consommer.

CHAPITRE III

La Convention

(21 Septembre 1792-Brumaire an IV)

I

Cette période intermédiaire est très délicate à étudier au point de vue des impôts communaux.

On ne saurait, en effet, attribuer le nom de système, aux opérations financières de la Convention et de la Terreur; d'autre part, le désordre était si grand que l'on peut dire qu'aucune règle, qu'aucun principe ne présidèrent à l'établissement des impôts locaux.

Depuis le mois d'avril 1792, les communes n'avaient pas une seule fois encore réglé leur actif et leur passif. Il avait été impossible d'obtenir d'elles le moindre état de situation : « Nous n'avons entendu parler des dettes des villes et des communes », disait Cambon (1) « que par les réclamations pressantes et multiples des créanciers et par les demandes de secours de plusieurs villes qui ont profité de tous les événements pour piller le Trésor national; il est connu d'ailleurs, que plusieurs villes et communes ont aliéné leurs

(1) Séance du 25 décembre 1793.

propriétés et en ont affecté le montant à des dépenses imprévues et extraordinaires. Il est temps de rétablir l'ordre dans cette partie».

Beaucoup de communes étaient obérées, parce que depuis trois mois les impôts ne rentrant plus, la part qui aurait dû leur revenir sur les contributions leur faisait défaut. On essaya de leur venir en aide en décidant que la trésorerie nationale acquitterait les dettes exigibles des municipalités au moyen du bénéfice leur revenant sur le prix d'aliénation des domaines nationaux ou en leur faisant des avances, mais ce fut insuffisant. Le désordre était partout ; au début cependant, la Convention avait maintenu la subordination de l'administration financière à l'autorité supérieure (1), mais elle n'était qu'illusoire : l'anarchie régnait en maîtresse dans les corps constitués aussi bien que dans les masses et ces petites réformes ne pouvaient rétablir l'ordre.

Dans l'état où se trouvait la France à ce moment là, le Gouvernement révolutionnaire ne pouvait prendre que des mesures révolutionnaires. C'est ce qui eut lieu.

La richesse était depuis quelques mois l'objet d'attaques incessantes : une fois le régime de la Terreur établi et le gouvernement déclaré « révolutionnaire jusqu'à la paix » les décrets les plus tyranniques se succédèrent avec rapidité.

(1) Décret du 27 juillet 1792 et décret du 24 avril 1793.

Les perceptions illégales se propagèrent sur tout le territoire. Les agents nationaux, les représentants du peuple en mission, les municipalités établirent arbitrairement dans les départements des taxes appelées « taxes révolutionnaires ». Ce furent les principales ressources et de l'État et des communes.

Les conventionnels autorisèrent l'établissement de *taxes progressives* à Rouen, Lyon, Paris, en vertu des lois des 8 octobre, 8 et 24 novembre 1792, du 7, du 18 et du 25 février 1793, lois qui avaient pour objet de procurer à ces différentes villes des ressources extraordinaires pour couvrir leurs dépenses locales car les impôts ordinaires ne suffisaient plus (1). Ils manifestaient ainsi nettement leur préférence pour la progressivité de l'impôt, considérant la règle de proportionnalité comme injuste en ce qu'elle était trop favorable aux citoyens riches et aisés et trop dure pour les citoyens pauvres.

Dans bon nombre de municipalités des emprunts forcés furent levés sur les riches : c'est ainsi que Lyon et Rouen manquant de grains, la Convention autorisa le corps municipal de ces villes à ouvrir un emprunt de 3 millions de livres à Lyon et de 1 million à Rouen, pour acheter des grains qui devaient ensuite être revendus à un prix inférieur au prix d'achat. Le déficit résultant de l'opération devait être couvert par

(1) Gomel. *Histoire financ. de la Législative et de la Convention.*

le produit d'une imposition extraordinaire sur les citoyens aisés (1).

La commune de Paris réclama une taxe de guerre portant exclusivement sur les riches; un décret la lui accorda en disposant qu'elle consisterait en un impôt gradué et proportionnel sur le luxe et la richesse (2).

Diverses municipalités demandaient des avances; c'est ainsi que l'on accorda 2 millions à Bordeaux et 1 million à Nantes; les villes de Strasbourg, Montauban, Besançon en reçurent également et une fois ces précédents créés il n'y eut pas de raison pour en refuser à Lille, Angers, Dieppe, Calais, etc. (3).

Enfin, autre exemple de l'esprit d'anarchie qui régnait à ce moment, un décret du 13 mai approuva un arrêté pris par le département de l'Hérault qui enjoignait aux municipalités de taxer les citoyens d'après leur degré de civisme.

Quelques départements modérés regrettaient cependant l'entraînement qui avait poussé la Convention à conférer aux autorités locales le droit d'imposer à leur gré les contribuables. A la séance du 16 mai, le député Lasource exposa quelles conséquences fâcheuses allaient résulter de ce droit : « Vous avez compromis la chose publique », disait-il, « en laissant aux départe-

(1) Décret du 24 novembre 1793.

(2) Décrets du 9 mars et du 18 mars 1793.

(3) Décrets du 31 mars, 3-5 avril, 11, 16, 17, 20, 25 avril, 1^{er} mai 1793.

tements et aux communes le soin de prélever des taxes... Déjà, dans quelques communes des taxes arbitraires existent et peuvent exciter plus que des réclamations... Il faut une taxe, mais une taxe qui repose sur des bases précises... »

Ces bases, le comité des finances s'efforça de les établir dans un projet d'impôt progressif sur le revenu présenté par Vernier à la séance du 21 mars 1793.

La Convention avait déjà admis, on s'en souvient, le principe de l'impôt progressif; elle devait donc être tentée de le sanctionner. Néanmoins, elle ajourna indéfiniment la discussion et ne se prononça pas sur les remaniements que le comité des finances voulait introduire dans l'assiette de l'impôt.

Le projet du comité tendait en définitive à renoncer à l'un des principes financiers proclamé par la Constituante, à savoir que le contribuable doit subvenir aux besoins du Trésor proportionnellement à ses facultés. On attaquait ce principe en raisonnant comme si l'Assemblée Constituante avait soumis à une taxe égale les riches et les pauvres. En réalité, l'impôt proportionnel, impôt communal ou impôt d'État, n'exonérait pas ceux qui pouvaient payer; il atteignait les citoyens d'après leurs facultés et frappait les revenus en raison de leur importance.

La proposition de Vernier fut donc rejetée et la Convention estima qu'il était encore préférable sans

doute de s'en remettre aux municipalités pour taxer les riches. Le droit de lever des impôts, conféré aux municipalités par les décrets antérieurs, subsista donc et amena de déplorables abus.

Il serait trop long de les énumérer ici et d'ailleurs cela ne rentre pas dans le cadre de cette étude. Qu'il suffise de savoir que le gaspillage était horrible : les municipalités et les administrations s'emparaient des caisses publiques et peu de recettes parvenaient à la trésorerie nationale ; les représentants du peuple en mission taxaient les riches et avaient partout recours à des impôts arbitraires dont ils faisaient bénéficier en partie les municipalités ; partout le désordre dans la comptabilité, dans les recettes et les dépenses, partout un « incomparable gâchis ». Les dilapidations et le désordre durèrent jusqu'à Thermidor ; après la chute de Robespierre la Convention désira connaître le montant des taxes révolutionnaires et leur emploi. Un rapport de Gambon, en date du 26 novembre (6 frimaire an III) constate l'arbitraire qui présida à leur établissement et la difficulté de connaître l'emploi qu'elles avaient reçu. Il termine en proposant de mettre un terme à la perception de toutes les taxes extraordinaires. La Convention sanctionna ce rapport le 19 avril 1794, en suspendant définitivement la perception de toute taxe de ce genre. Cette mesure était tardive : pourchassés par les dites taxes et ruinés par elles, les contribuables ne pouvaient plus

payer leurs contributions; ils payaient mal l'impôt progressif et ne payaient plus du tout les autres. La Convention ne s'étonna pas de ce que les impôts ne rentraient plus, car elle persistait à penser que l'impôt foncier et l'impôt mobilier présentaient les plus grands défauts (1). On le vit bien lorsque furent discutées les lois concernant la contribution foncière, la contribution mobilière et les patentes : ces impôts établis par la Constituante étaient fort impopulaires, mais on n'osa pas les abolir. Ils continuèrent de subsister concurremment avec les impôts irréguliers et les taxes arbitraires.

II

Qu'étaient devenus au milieu de ce désordre les impôts communaux, tels qu'ils avaient été établis par les premières Assemblées de la Révolution?

Ils n'avaient jamais été abolis.

Mais les impôts d'État, contribution foncière, mobilière et patentes, auxquels, ainsi que nous le savons, ils étaient liés, avaient été l'objet de nombreuses attaques qu'il est impossible de passer sous silence, car désormais l'histoire des impôts communaux est un peu celle des impôts d'État et l'on ne saurait étudier les uns sans les autres; ceux-ci, très impopulaires, subirent des transformations notables

(1) Gomel. *Histoire financière de la Législative et de la Convention.*

qui se répercutèrent d'une façon sensible sur ceux-là, nous ne devons pas les ignorer.

Bien que l'amélioration du système financier n'entrât pas dans les préoccupations de la Convention qui n'avait de goût que pour les mesures révolutionnaires, elle fut amenée à s'en occuper.

I. — Le système compliqué de la *contribution personnelle et mobilière* demandait des modifications sérieuses. Cette taxe mal établie, injuste dans ses fondements comme dans ses résultats, était appelée à disparaître ou à être transformée.

Dès le 4 novembre 1793, Ramel, rapporteur du comité des finances, déclara que la contribution mobilière devait être supprimée parce qu'elle avait été inégalement répartie entre les citoyens.

Une loi intervint qui réduisit de moitié les tarifs de la cote mobilière et de la cote d'habitation (1). Puis, un an après, la loi de 1791, tomba en désuétude ; son application ne fût pas prescrite pour 1794.

Elle fut rétablie en 1795, le 7 thermidor an III, mais on renonça alors à conserver à cet impôt le caractère de répartition et on y adjoignit des taxes somptuaires frappant les cheminées, les domestiques, les chevaux, etc. C'était une erreur, car les impôts somptuaires sont décevants et improductifs, soit que leur taux soit faible, parce que dans ce cas ils ne rapportent

(1) Décret du 9 frimaire an II.

rien, soit que leur taux soit élevé, parce qu'alors ils amènent la disparition de la matière imposable.

C'était aussi rétablir l'arbitraire supprimé par quinze années d'efforts : en 1797, l'impôt personnel mobilier devint un impôt assis sur les facultés individuelles ; les valeurs locatives n'étaient plus prises en considération ; elles furent remplacées et par les taxes somptuaires dont nous venons de parler et plus tard par un impôt sur le revenu général.

Ainsi était anéantie l'œuvre de justice et d'équité de la Constituante.

Quand, en 1794, on supprima cette contribution, on ne voulut pas priver les communes des ressources qu'elles en tiraient au moyen des sous additionnels. On maintint donc ces derniers, mais à charge pour elles de fournir aux *trois-quarts* des dépenses locales mises à leur charge pour 1794, dans la proportion suivante : pour *quatre cinquièmes* au rôle de la contribution foncière et pour le *cinquième* suivant au rôle de la contribution mobilière ainsi maintenue (1).

Mais cette contribution supprimée, sur quelle base désormais devait on établir les sous additionnels que l'on conservait ?

C'est encore un inconvénient des centimes additionnels qui se manifeste dans cette circonstance : avec eux, il est difficile de réformer le système des

(1) Loi du 23 nivôse, an III, art. XIII.

impôts d'État à cause de la répercussion qui en résulte sur les finances locales.

Lorsqu'on supprima la contribution mobilière, pour ne pas toucher aux centimes locaux on autorisa la continuation de leur perception sur un « principal fictif », c'est-à-dire d'après l'ancienne base.

Cette façon de calculer l'impôt local en addition de quelque chose qui n'existe pas, est, on en conviendra, au moins bizarre.

C'est ce qui s'est passé à nouveau, moins d'un siècle plus tard, lors de la transformation de l'impôt des propriétés bâties en un impôt de quotité.

En 1795, le principal ayant été supprimé, les contribuables n'avaient donc plus qu'à acquitter les sous additionnels applicables aux dépenses des communes; mais, étant affranchis pour l'avenir de cette imposition, ils étaient tenus d'acquitter les contingents arriérés des exercices 1791 à 1793. Naturellement, ils restèrent sourds à cette invitation et résistèrent d'autant mieux, que le législateur lui-même proclamait que ces taxes étaient inégales et mal établies.

II. Il n'en fut pas de même pour la *contribution foncière* : ses réelles qualités la sauvèrent. Elle donna, lieu à un débat des plus sérieux, le 4 novembre 1794, sur la question de savoir si elle serait payée en nature ou en argent.

Le rapporteur Ramel était hostile au mode de

perception en nature : la Convention décida donc qu'elle continuerait à être payée en argent. Comme le paiement avait lieu alors en assignats, c'était consentir aux débiteurs, s'ils avaient pu ou voulu s'acquitter, une remise de moitié, parce qu'à cette époque, les assignats perdaient 50 % tandis que si les contribuables avaient abandonné à l'État le dixième de leurs récoltes, les communes auraient pu profiter, en les revendant, du renchérissement dû à la dépréciation du papier monnaie.

C'est ce que l'on devait faire en l'an III, en ordonnant que cette contribution serait payée moitié en grains, moitié en argent (1).

Ramel proposa ensuite de diviser l'impôt foncier en deux parties : l'une devait porter sur les fonds de terre et être de quotité, l'autre devait comprendre les maisons et être de répartition. Il pensait éviter ainsi la difficulté de l'évaluation du revenu moyen. Rien n'était moins exact que ce calcul et en outre il était téméraire de vouloir transformer en impôt de quotité, l'impôt sur les terres, en raison du grand nombre de parcelles qui existaient en France.

Ce projet fût rejeté.

Mais, la contribution foncière, ébranlée par les critiques dont elle était l'objet, fut de moins en moins productive, car les contribuables furent de moins en moins disposés à l'acquitter.

(1) Décret du 2 thermidor, an III.

Elle avait du reste le double défaut, malgré ses nombreuses qualités, de reposer sur des bases fausses et d'être très compliquée : il était dès lors naturel que l'on cherchât à en améliorer l'assiette. Mais c'était une tentative audacieuse que de vouloir le faire dans une période aussi troublée. On se borna donc à autoriser des dégrèvements partiels dont les communes se ressentirent forcément.

III. *La contribution des patentes* avait dès le début soulevé de vives protestations : on lui reprochait d'être très inégale. Elle avait, en effet, été très mal établie.

La Convention par une loi du 21 mars 1793 la supprima en ces termes : « Les droits des patentes demeurent supprimés à compter du 1^{er} janvier de la présente année ; les revenus d'industrie et autres, seront pris en considération de la contribution mobilière (art. 5).

Ce qui revenait à dire : les droits de patentes tels qu'ils étaient établis sont rétroactivement supprimés et nous en changeons la base ; désormais, c'est la contribution mobilière qui demeure chargée de fournir à la taxation des profits du commerce et de l'industrie. Il est à remarquer toutefois, que la loi ne spécifiait pas, comme on l'avait fait pour la contribution mobilière, que les communes continueraient à percevoir les centimes additionnels qu'elles prélevaient sur cette taxe. Voilà donc une branche d'impôts dont elles étaient privées. D'ailleurs, la surélévation de la cote

mobilière résultant de ce décret avait soulevé des protestations et des résistances.

Le recouvrement de cette taxe déjà si peu populaire ne se faisait qu'avec de grandes difficultés, tant il est vrai que la division des impôts est un principe que l'on ne saurait longtemps méconnaître; l'argent ne se rendait pas et demeurait invisible, terré, retranché.

Devant ces plaintes, la Convention fût amenée à voter un autre décret le 4 thermidor an III (25 juillet 1795) par lequel elle rétablissait les patentes. Mais cette fois c'était la population qui était prise comme base de l'imposition : les tarifs, pour les patentes générales étaient uniformément de 4.000 livres et pour les patentes particulières, ils variaient, suivant la population des localités, de 1.500 à 25 livres.

On ne corrigeait pas, malgré ces réformes, les inégalités reprochées à la loi de 1791, car la loi nouvelle avait le défaut d'établir des droits fixes et de ne pas les graduer d'après la valeur locative des boutiques et locaux. Aussi aboutit-elle à un échec complet. Le recouvrement fut difficile et rencontra une résistance passive : les communes en souffrirent, bien que le prélèvement auquel elles avaient droit eût été porté au *dixième du produit net*, par la loi du 6 fructidor an IV, confirmée par celle du 1^{er} brumaire an VIII. Cette loi de fructidor leur adjugea également la *moitié des sommes en produit net* qui proviendraient des *contraventions* (art. 20).

Ainsi, au milieu de tout le chaos de la période la plus troublée de la Révolution, le système de l'Assemblée Constituante subsiste dans ses grandes lignes ; les arêtes vives du monument harmonieux qu'elle avait édifié sont toujours debout malgré les expédients de toute sorte : taxes révolutionnaires, emprunts forcés et progressifs, etc., qui dépouillent le contribuable, tarissent la richesse et dont vivent l'État et les communes. Les lois édictées par elle ne sont plus appliquées, mais elles ne sont pas abrogées, à l'exception de la contribution mobilière. On sent que cet état de choses créé par des circonstances exceptionnelles ne peut pas durer : la chute de Robespierre devait remettre tous ces problèmes en discussion.

Après thermidor, en effet, la Convention résolut de restaurer les finances de la République. Seules, alors, des mesures propres à hâter le recouvrement des impôts eussent permis d'améliorer la situation.

Mais, les thermidoriens, autant que l'ancienne majorité estimaient que les contributions existantes étaient mauvaises, vicieuses et inégales et qu'il fallait les réformer.

En attendant que l'on pût les asseoir sur des bases mieux étudiées, le Comité des finances chercha à en augmenter le rendement.

La plus grande difficulté selon lui, venait de ce que l'on faisait une distinction entre le *principal des contributions* mobilière et foncière et les *sous addition-*

nels à ces contributions, destinés à couvrir les dépenses locales.

Jusqu'alors, chaque district avait des fonds particuliers pour ses dépenses propres. Cambon, le rapporteur du Comité des finances, vit là un germe de fédéralisme qu'il fallait écarter. « Il faut », disait-il, « que le produit de toutes les perceptions se réunisse au Trésor public et que toutes les dépenses se fassent en commun ».

L'Assemblée partagea sa façon de voir et *supprima les impositions particulières des communes*. Seul, désormais, l'État devait connaître leurs besoins et y pourvoir comme il l'entendrait. En privant ainsi les autorités locales des ressources qui leur avaient été attribuées par les lois antérieures, on les annihilait en les mettant dans l'impossibilité de faire aucune dépense tant que le pouvoir central ne leur aurait pas accordé de fonds. On ne s'explique pas cette mesure, car, d'un autre côté, si l'État devait reverser exactement aux communes le supplément de recettes provenant des sous additionnels et qui leur revenait, on ne pouvait par ce moyen espérer augmenter les recettes du Trésor. Car, en réalité, cette augmentation sur laquelle on comptait ne devait être que fictive ; l'État en effet, une fois maître des sommes produites par la perception des sous additionnels devait les consacrer à ses propres dépenses qu'il estimait plus urgentes que celles des communes. Mais alors, ce qui importait avant

tout, ce n'étaient plus les principes, c'était de procurer des ressources à l'État. C'est ce qui explique cette mesure dont on ne voit pas bien l'utilité pratique et qui était désastreuse pour les groupements locaux.

Un décret du 5 septembre supprima donc la distinction établie entre le principal et les sous additionnels aux contributions foncière et mobilière. Les dépenses des départements, des districts et des communes furent incorporées aux dépenses d'État et les receveurs durent verser le montant des sous additionnels avec le principal dans les caisses de l'État. Enfin, il était interdit aux départements et aux districts de délivrer des mandats sur les receveurs avant d'y avoir été autorisés par le comité des finances.

Ainsi, la Révolution, qui ne semblait faite au début que dans l'intérêt des communes et pour leur donner la plus grande indépendance, tomba bientôt dans l'excès contraire et combattit avec acharnement tout vestige des anciennes libertés communales : après leur avoir imposé des contributions à certaines charges, elle leur enleva toute autonomie et supprima toutes leurs ressources.

Avant de se séparer les Conventionnels tentèrent un essai de réorganisation financière et après s'être occupés d'augmenter le rendement des impôts ils s'efforcèrent par la loi du 28 messidor an IV de mettre un peu d'ordre dans les dépenses publiques.

III

Cette loi divisait les dépenses publiques en les classifiant d'après leur nature, leur caractère. Elle énumérait les dépenses d'ordre public qui devaient être acquittées par le Trésor sous le nom de dépenses de gouvernement; celles du Corps législatif, des archives, des manufactures nationales, de la Haute-Cour de justice et celles provenant du paiement de la dette publique (art. 1).

Les départements étaient chargés des dépenses relatives aux administrations centrales, aux corps judiciaires, à la police locale, à l'instruction publique et aux prisons.

Ces dépenses étaient comprises sous le nom de dépenses d'administration et devaient être payées par les départements au moyen de sous additionnels prélevés sur la contribution foncière et sur les patentes, qui ne pouvaient toutefois dépasser *un cinquième* de ces contributions (art. 2). Puis, à partir du 1^{er} vendémiaire suivant, elles devaient être acquittées sur les produits affectés aux dépenses locales (art. 4).

Cette fois, la spoliation était complète : non seulement on retirait aux communes la propriété des impôts qui devaient subvenir à leurs charges, mais encore on s'en servait pour acquitter des dépenses

d'ordre général ne touchant en rien aux intérêts municipaux. Si encore on les avait soulagées des charges qui pesaient sur elles, frais de bureau, traitement des secrétaires, greffiers, etc. Mais non ! ces frais continuaient d'être à leur charge. On se demande vraiment avec quoi elles pouvaient y faire face.

En somme, cette loi, pas très claire, s'occupait beaucoup plus de régulariser les dépenses que de consacrer le système des impôts.

Elle devait être inefficace, car elle ne prescrivait aucun mode d'exécution. Les tentatives de la Convention en l'année 1795, en vue de restaurer les finances publiques, furent donc malheureuses et n'atteignirent pas leur but.

Elles sont intéressantes cependant, car elles prouvent que les membres de cette assemblée, éclairés par l'expérience, avaient fini par reconnaître que les impôts arbitraires et les confiscations ne sauraient donner de bonnes finances.

Ils condamnaient maintenant ces procédés et revenaient presque aux principes de l'Assemblée Constituante. Mais ils négligèrent trop cependant les impôts locaux. Après avoir surchargé le pays d'autant d'impôts qu'il en pouvait supporter, ils ne daignèrent même pas laisser aux communes la libre disposition de leurs sous additionnels.

Et pourtant, en définitive, c'est la commune qui a le plus besoin d'un droit étendu d'impositions locales,

impositions indépendantes et impositions par surtaxes. Elle en a besoin tant pour s'acquitter des tâches qui lui incombent que pour répartir avec opportunité et justice les charges publiques.

C'était bien là l'esprit de l'Assemblée Constituante. On se souvient comment et dans quelles conditions il fut déformé sous la poussée de nécessités impérieuses. La tourmente passée, l'unité nationale enfin accomplie, il devait appartenir au Directoire de régler l'autonomie financière des communes et le droit de souveraineté de l'État sur des bases plus solides et sous l'unique empire de la proportionnalité appliquée à chaque taxe en particulier.

CHAPITRE IV

Le Directoire (Brumaire an IV-18 Brumaire an VIII)

La Convention avait aboli la Constitution de 1793 et voté le 5 fructidor an III une nouvelle constitution au moyen de laquelle elle espérait fonder définitivement la liberté et rétablir le gouvernement sur des assises républicaines inébranlables.

Nous n'avons pas l'intention d'analyser cet acte, mais il est indispensable de connaître un certain nombre de ses dispositions essentielles relatives au pouvoir municipal et à l'impôt.

Instruits par l'expérience, les constituants de l'an III estimèrent qu'il était impossible, en dehors des villes de quelque importance, de constituer la commune autrement que par fusion d'un certain nombre de petites agglomérations en un seul municipe plus important. Ils divisèrent donc la France en grandes communes de 5.000 habitants et au-dessus, qui, seules, devaient jouir d'une administration municipale propre; les communes de moins de 5.000 âmes devaient se grouper pour obtenir une administration municipale par groupe de cinq mille habitants.

D'après ces dispositions, l'administration nouvelle se composait d'une assemblée administrative au chef-lieu de département et d'une municipalité collective au chef-lieu de canton. Un officier municipal assisté d'un adjoint était placé à la tête de chaque commune de moins de cinq mille âmes. C'étaient ces officiers qui, réunis une fois par mois au chef lieu de canton, formaient la municipalité collective dont nous avons parlé.

Cette centralisation administrative au canton c'était l'anéantissement des petites communes de moins de cinq mille habitants, c'est-à-dire de la plus grande majorité d'entre elles : le canton était assis sur leurs ruines et le régime municipal n'existait plus en fait. Les agents municipaux, sans influence et sans force, étaient dominés par le commissaire du Directoire, et ils n'avaient plus d'action directe que pour deux choses : la levée des impôts et la conscription militaire.

En même temps qu'on réduisait à rien les attributions du pouvoir municipal (1) on assujettissait les communes à une tutelle administrative rigoureuse (2). Ce système ne produisit que des fruits de violence et de désordre, parce qu'il fût mal appliqué et qu'on eût le grand tort de charger les autorités municipales et départementales du recouvrement de l'impôt.

(1) Lois du 11 octobre 1795, 10 vendémiaire, an IV, et 19 vendémiaire, an IV.

(2) Lois du 9 ventôse an IV et 29 vendémiaire, an V.

Depuis le début de la Révolution, il en était ainsi et ce système avait donné les plus fâcheux résultats, car les communes se préoccupèrent toujours plus des intérêts de leurs habitants que de ceux de l'État. Aussi, presque partout les impôts ne rentraient pas ou n'étaient levés qu'avec la plus grande difficulté.

La crise déjà ouverte sous la Convention s'accrut d'une façon inquiétante.

Le Directoire était dans une pénurie d'argent extraordinaire; le Trésor public ne renfermait aucune somme en numéraire et les fonctionnaires ne recevaient plus d'indemnités. « Le déficit n'était contesté par personne; on en discutait seulement le chiffre; le gouvernement portait ce chiffre à soixante-sept millions et les conseils tendaient à réduire l'évaluation afin de n'avoir pas à voter de nouveaux impôts. Quand on interrogeait les ministres et chefs de service, il semblait que l'abîme fût sans fond. Tous les expédients, tous les subterfuges avaient tour à tour été essayés. Au dehors, les territoires conquis ne rendaient plus; à l'intérieur, les contribuables refusaient toujours l'impôt, et le gouvernement se sentait hors d'état de les contraindre, n'ayant pas réussi à établir un mode régulier de recouvrement. Il tomba de plus en plus aux mains d'une immense bande d'exploiteurs, dont il fut moins encore complice que victime » (1).

(1) A. Vandal. *L'avènement de Bonaparte*, Ch. I.

La détresse de la Ville de Paris était alors si grande qu'une loi du 29 nivôse an V mit à sa disposition deux cent mille francs par décade pour subvenir à ses différentes dépenses. Cette mesure ne fut que provisoire, mais elle indique bien à quel point la situation était devenue difficile.

Le Directoire s'efforça pourtant de recourir à des méthodes normales pour sauver la situation et établir une fiscalité nouvelle en s'inspirant des idées de l'Assemblée Nationale. Dans l'ensemble du personnel gouvernemental et législatif, les talents ne manquaient pas. Il y avait là quelques hommes intelligents qui aspiraient à sortir de cette situation atroce et à restaurer les finances. Mais, « le Directoire était entouré de difficultés immenses et il n'en surmonta durablement aucune. Sa tâche était lourde, mais il fût déplorablement inférieur à sa tâche » (1).

C'est dans les lois de comptabilité qu'il faut chercher les tentatives qu'il fit pour réaliser, en le perfectionnant, le plan financier de la première Assemblée auquel beaucoup de modifications furent apportées malgré le maintien de certains principes.

C'est ainsi que, comme auparavant, les communes ne purent pas avoir d'impôts propres. Elles devaient recourir à des suppléments ajoutés à l'impôt de l'État ou plutôt à des impôts de l'État, depuis l'adjonction

(1) A. Vandal. *L'avènement de Bonaparte*. Avant-propos.

à l'impôt unique sur le revenu de 1791, de nouvelles taxes destinées à équilibrer le budget.

Désormais, l'impôt communal est désigné sous le nom de *centimes par franc* au lieu de sous additionnels et il est obligatoirement un supplément à certains impôts de l'État, tels que la contribution foncière, la contribution mobilière et il est limité.

La loi du 9 *germinal an V* établissait en effet, que les 15 centimes additionnels de la contribution foncière devaient former une masse commune à tous les départements, laquelle masse était destinée dans la proportion de $15/36$ aux indemnités et décharges dues aux cantons dévastés par la grêle, l'incendie, etc. et jusqu'à concurrence de $21/36$ aux dépenses locales (art. 4).

Quant aux centimes additionnels à la contribution personnelle et mobilière, ils ne devaient pas former masse commune mais servir dans chaque département à payer, à raison de quatre sous trois deniers, les dépenses municipales tant du canton que de la commune (art. 5).

Il faut remarquer que cette loi établit une nouvelle formule : désormais l'impôt communal est additionnel à l'impôt personnel mobilier seul, tandis que les centimes additionnels à l'impôt foncier sont réservés au département.

Cette innovation est grave et incompréhensible. En établissant ainsi une assiette différente des impôts

pour les départements et pour les communes, on sacrifiait à la symétrie, on s'éloignait de la proportionnalité, cet article de foi de la Constituante.

En 1791, en effet, les dépenses des départements, districts et communes s'imposaient additionnellement et proportionnellement aux deux contributions foncière et mobilière. Cette loi de germinal, au contraire, anéantissait la distinction du principal et des sous additionnels, en assimilant les dépenses départementales aux dépenses générales et en faisant de ces dépenses un second principal qui devait être distribué entre les départements à raison de leurs dépenses.

Ce système fut sévèrement jugé par Fabre (de l'Aude); il déclara qu'il était « destructif de toute économie car les départements qui n'avaient besoin que de un ou deux sous pour leurs dépenses étaient toujours obligés d'en imposer trois, devaient s'attacher à dépenser davantage pour faire tourner ces trois sous au profit de leurs administrés... ». Il était si mauvais, disait-il, que « les administrations départementales à qui un sou aurait suffi (comme, par exemple, le département de la Seine-Inférieure), devaient nécessairement grossir leurs dépenses et les porter au maximum de trois sous et en supposant qu'ils n'eussent imposé qu'un sou, c'est-à-dire le tiers du maximum, n'est-il pas évident qu'après l'avoir recouvré, ils n'avaient plus d'intérêt

à presser le recouvrement des deux autres tiers? Quant aux départements auxquels le maximum de trois sous ne suffisait pas, comme par exemple, celui des Hautes-Alpes à qui quatre sous étaient nécessaires, ils avaient beau recouvrer la totalité de leur contingent en principal et sous additionnels, ils ne pouvaient acquitter que les trois quarts de leurs dépenses; le paiement du quart restant dépendait du Trésor public qui recouvrait la totalité des sous additionnels » (1).

Il était injuste aussi d'ajouter quatre sous trois deniers à la contribution qui était la plus forte et trois sous seulement à l'autre et il n'y avait pas de motif pour faire supporter les dépenses départementales par les seuls propriétaires des biens fonds et les dépenses municipales par les seuls habitants des communes.

Fabre (de l'Aude), dans le rapport cité plus haut, a très bien mis en lumière les inconvénients de cette loi quant au mode d'imposer les dépenses communales et aussi quant au mode de les payer.

D'après lui, il en résultait un embarras dans la comptabilité, une surcharge incalculable pour le ministre de l'Intérieur qui devait autoriser en détail les dépenses qu'il avait déjà autorisées en masse et enfin une fatigue pour le Trésor public et un retard pour les départements.

En somme, à part la distinction faite par la loi de

(1) Rapport de Fabre (de l'Aude), séance du 16 messidor, an VI.
oc. cil.

germinal, l'impôt communal était toujours partie de l'impôt d'État ou additionnel à cet impôt.

Quant à l'affectation, elle était tantôt légale, comme nous l'avons vu, tantôt réglée par les municipalités, sans contrôle, comme pour celle des patentes.

Mais les centimes additionnels autorisés par cette loi étaient manifestement insuffisants.

C'est ce qui ressort du décret du 17 thermidor an V qui ordonne que « vu la nécessité urgente de venir au secours des communes et considérant qu'une longue suspension de paiement pourrait compromettre la sûreté publique... la Trésorerie générale tiendra à la disposition du ministre de l'Intérieur 3 millions, sur les rentrées des vingt-cinq centimes additionnels aux contributions personnelle, mobilière, somptuaire que leur avait attribué la loi du 9 germinal précédent et sur les droits de patente de l'an V, pour les dépenses communales du trimestre de germinal ».

Ce même décret ouvrait en outre un crédit de 3 millions à prendre sur les mêmes contributions pour subvenir aux dépenses municipales des communes pendant le trimestre suivant. La Ville de Paris bénéficiant des mesures édictées par la loi du 29 nivôse ne profitait pas de ces nouvelles dispositions.

Le décret du 17 thermidor, remarquons-le en passant, quand il parlait des dépenses communales ne visait que les municipalités de canton créées par la

Constitution de l'an III et non les communes proprement dites.

On pourrait croire, à cause de cela, que ces dernières avaient été tenues complètement à l'écart. Il n'en était rien.

La vie communale, en effet, n'était pas complètement anéantie, car nous voyons dans les budgets municipaux que les dépenses communales ne se confondent pas avec les dépenses des cantons.

Il y a bien cependant une certaine hésitation dans la distinction.

Si nous nous reportons à la *loi du 15 frimaire, an VI*, nous voyons, en effet, que l'article 4 comprend parmi les dépenses municipales « celles du bureau central dans les communes où il y a plusieurs municipalités; des administrations municipales; des juges de paix et autres dépenses intéressant les citoyens des cantons ».

Les dépenses communales au contraire, sont celles des écoles primaires, des gardes champêtres, des entretiens du pavé, de la voirie, des remises du percepteur et autres dépenses intéressant les citoyens des communes (art. 5).

Cette énumération est un peu fugitive et manque de netteté, chose d'autant plus fâcheuse que les communes ayant deux budgets, un budget communal et un budget municipal, cela pouvait prêter à l'arbitraire. Les dépenses communales, aussi bien que les

dépenses municipales étaient en effet réglées par les administrations municipales du canton. Il était donc facile à ces dernières, chargées de la répartition, de faire supporter aux communes de moins de 5.000 âmes des dépenses exagérées en les faisant rentrer dans la catégorie de celles « intéressant les citoyens des communes ».

Toutefois, ces dernières avaient une certaine garantie consistant en ce que l'administration municipale était tenue de faire parvenir à l'administration départementale, avec l'état de ses dépenses, celui des dépenses particulières de chacune des communes de son ressort (1).

Une autre garantie venait aussi du fait que les sommes à prélever sur les contributions foncière et personnelle, pour subvenir aux *dépenses municipales et communales*, ne pouvaient excéder pour ces *dernières* la somme de 5 *centimes* ou un sou par livre du principal des deux contributions sus-énoncées (2).

L'absorption des communes par les cantons était quand même définitive : c'est ainsi que, tous les ans, l'agent de chaque commune devait remettre à l'administration municipale le compte des recettes et dépenses communales pour être apuré.

La municipalité de canton était donc maîtresse des

(1) Loi du 15 frimaire, an VI, art. XI, tit. II.

(2) Loi du 15 frimaire, an VI, art. XII.

budgets communaux. Elle devrait l'être encore bien davantage après la loi du 11 frimaire an VII, qui enleva toute gestion à l'agent municipal (1).

Il est vrai que l'on peut dire que la municipalité de canton étant elle-même composée des agents municipaux et des adjoints des communes, celles-ci étaient largement représentées lors de la discussion du budget communal. Ces fonctionnaires pouvaient indiquer les vues particulières de chacune d'elles, exposer leurs desiderata et leurs réclamations. Leurs intérêts étaient donc en partie sauvegardés.

Une autre raison qui contribua à faire enlever aux agents communaux la mise sur pied du budget, c'est que la préparation en est toujours particulièrement délicate. En l'an VII comme en l'an III, on ne voulut pas retomber dans les errements du passé et l'on estima qu'il n'était pas dans les moyens de l'agent communal, petit fonctionnaire le plus souvent sans instruction, d'établir le budget.

Dans les communes de cinq mille âmes et au-dessus au contraire ces difficultés n'existaient plus ou étaient moindres : l'administration municipale était en effet, un corps donnant des garanties assez sérieuses, et de compétence et d'autorité, que l'on ne rencontrait pas chez l'agent secondaire.

(1) Loi du 11 frimaire, an VII.

II

Tel était l'ensemble nouveau des administrations dont dépendait le système des impôts communaux sous le Directoire.

Ceux-ci étaient-ils changés ?

On se rappelle que le principe qui faisait de l'impôt communal une addition ou un supplément à l'impôt de l'État, n'a pas varié.

Les célèbres lois de l'an VI et de l'an VII sur les contributions foncière, personnelle et les patentes, constituent un code fiscal remarquable dont les dispositions transformèrent, renforcèrent en les complétant les lois de 1790 et 1791 sur la matière.

Seule, la contribution mobilière, abrogée, comme nous le savons, sous la Convention, renaquit dans des conditions un peu dissemblables de son origine.

Rétablie par la loi du 14 thermidor an V (1^{er} avril 1797) elle eut désormais pour assiette, non plus les valeurs locatives, mais les facultés individuelles. La répartition devait en être faite par un jury dit d'équité nommé par l'administration municipale du canton.

On distinguait pour cet impôt trois espèces de cotés : 1^o la cote personnelle, 2^o la cote mobilière et 3^o une taxe somptuaire. Les impôts que le jury d'équité avait à répartir, variaient de 30 sous à 120 livres (art. 17) pour la cote personnelle; quant à la cote

mobilière aucune limite n'arrêtait l'arbitraire de la taxation car elle était réglée « en raison des produits et revenus de chaque contribuable, déduction faite des charges (art. 18).

Les jurys d'équité remplirent mal leurs fonctions car ils surchargeaient facilement ceux qui étaient soupçonnés de tiédeur, pour la République.

Aussi, cet impôt qui de plus, favorisait l'inquisition et l'arbitraire souleva l'opinion publique. Il fut impopulaire et improductif.

Les communes qui, en conformité avec la loi du 9 germinal précédent, n'avaient plus que 25 centimes à prélever sur cette contribution pour leurs dépenses, tombèrent bientôt dans une situation précaire.

Déjà, dès le 8 novembre 1796 une loi avait ordonné qu'il fût établi des impositions indirectes jusqu'à concurrence du déficit que laisseraient les produits réunis de la contribution foncière, personnelle et somptuaire, de la perception des droits de timbre, d'enregistrement, de douanes et patentes établis.

En sorte que les impositions indirectes ne furent rétablies à ce moment-là que pour pouvoir assurer le recouvrement d'une somme égale aux dépenses et pour fournir le solde du budget en déficit.

Supprimées par la Constituante, elles reparaissaient ainsi sous la forme de cet expédient. La loi du 9 germinal rétablissait en principe les octrois, en cas d'insuffisance des centimes additionnels; mais ce

principe ne reçut pas d'application immédiate. Ils devraient être rétablis définitivement par les lois de l'an VI et de l'an VII.

Mais en l'an V encore, les impôts communaux étaient réduits à cette addition de vingt-cinq centimes pour livre à l'impôt mobilier. C'était manifestement insuffisant.

Aussi, le rétablissement des octrois paraissait être de jour en jour une mesure des plus nécessaires.

La preuve en est dans cette même loi de germinal an V qui, prévoyant l'insuffisance des ressources fournies par la contribution mobilière, déclarait « qu'il ne pourrait être pourvu à un supplément de revenus jugé nécessaire par l'administration centrale de département que par des contributions indirectes et locales, dont l'établissement et la perception ne pourraient être autorisés que par le corps législatif à peine de concussion (art. 6).

On n'osait pas revenir ouvertement aux droits d'octroi et on les déguisa sous le nom de contributions indirectes et locales, au titre de supplément aux contributions directes, dans le but de pourvoir au complément des dépenses à fournir pour le solde du budget.

C'était engager en somme les communes à demander au législateur l'établissement de taxes de même nature que les anciens octrois (1).

(1) Feugère. *L'octroi de Paris*.

Cependant, la situation s'aggravait : les agents et employés municipaux étaient dans le plus grand dénuement ; les services publics étaient sur le point de manquer et Vernier, membre du Conseil des anciens, déposait à la séance du 4 prairial an VI, un rapport dans lequel il disait que « la cessation des paiements envers un nombre infini de fournisseurs et d'employés, pouvait devenir nuisible même au crédit national et alarmante sous tous les rapports de la sûreté publique ».

La Ville de Paris, pour citer un exemple de la détresse des communes, devait à cette époque aux divers entrepreneurs qu'elle employait : 445.196 francs pour le pavage ; 426.013 francs, 97 pour l'éclairage ; 408.349 francs, 80 pour l'enlèvement des boues et 16.602 francs 50 aux balayeurs des rues (1).

L'État s'était cependant chargé d'acquitter toutes ses dépenses, mais il ne le faisait pas et il percevait en retour la totalité de ses contributions, principal et sous additionnels, comme il les percevait pour les autres communes.

La loi du 29 nivôse an V, dont nous avons parlé, qui devait mettre à la disposition de la capitale 200.000 francs par décade, pour payer provisoirement ses dépenses, ne reçut qu'une application partielle. « L'État devait encore à la Ville de Paris 2.516.855 francs pour

(1) Cité par Feugère.

trente-trois décades d'arriéré» (1). Il lui avait cependant abandonné le cinquième des recouvrements effectifs des contributions pendant cinq décades ; mais cet abandon n'avait produit que 695.251 francs (2). La Ville de Paris aurait bien pu, il est vrai, recourir aux taxes indirectes prévues par la loi du 9 germinal an V, mais elle ne le fit pas parce que ces contributions ne pouvaient offrir que des ressources d'une réalisation éloignée.

La situation des autres communes était tout aussi précaire que celle de la capitale.

C'est un tableau encore bien sombre, en effet, que celui fait sur la situation des communes par le Directeur général des droits réunis dans un rapport à M. le duc de Gaëte, ministre des Finances, le 21 janvier 1812 : « Les hôpitaux étaient sans dotation et sans pain ; dans plusieurs villes on avait été obligé de les évacuer et d'exposer les malades sur les places publiques à la charité des citoyens ;... les halles, les hôtels de villes, les fontaines, les quais, les ports, privés d'entretien et de réparations, offraient dans presque toutes les communes des ruines déplorable » (3).

Il était nécessaire de prendre des mesures énergi-

(1) Rapport de la Commission des finances, au Conseil des 500.

(2) Rapport de la Commission des finances au Conseil des 500.

(3) *Archives du Conseil d'Etat*, 47.940, cité par Rousset, H. des imp. ind.

ques pour réformer le système des impôts communaux.

Une enquête générale avait été ordonnée pour connaître les besoins des communes et pour permettre d'y donner satisfaction. Elle aboutit à la *loi du 15 frimaire an VI*.

III

Cette loi, la première qui se soit occupée sérieusement des dépenses et des recettes communales, énumère de façon précise quels sont les impôts communaux.

Elle maintint d'abord pour l'an V et VI l'imposition additionnelle de *quinze centimes* ou trois sous pour livre sur la *contribution foncière* et de *vingt-cinq centimes* sur la *contribution personnelle* établis par la loi de germinal an V. Mais, pour l'avenir, elle abrogeait la distinction faite par cette loi entre les deux contributions et faisait porter les centimes additionnels sur la masse commune ainsi formée.

Il appartenait à l'administration municipale de répartir les impositions entre toutes les communes.

La somme fixée pour les dépenses municipales portait sur les contributions personnelle et foncière de toutes les communes. Mais celle fixée pour les dépenses communales était répartie séparément sur chacune d'elles.

Les deux sommes réunies ne pouvaient dépasser

cinq centimes ou un sou pour livre du principal des deux contributions (1). C'était peu, surtout si l'on songe que le produit n'était pas affecté en entier à l'acquittement des dépenses municipales et communales. Trois centimes trois quarts étaient prélevés sur la contribution personnelle par les départements pour un fonds de non-valeur et de dégrèvement dont nous reparlerons plus loin (2). D'autre part, la contribution foncière, sur laquelle devaient être prélevés ces centimes additionnels avait été réduite à 228 millions : ce dégrèvement fût accordé à tous les départements jusqu'à concurrence de 5 % de leur contingent de l'an V.

La répartition déjà si difficile entre les communes n'en fût pas améliorée. Il est certain, en effet, que ces cinq centimes additionnels ne suffisaient point pour les cantons et les communes de campagne et à plus forte raison pour les communes formant à elles seules un canton dont les dépenses étaient beaucoup plus considérables.

« En effet, dit Fabre (de l'Aude), en supposant que toutes les communes les eussent imposés et en calculant la contribution foncière à 230.000.000 francs et la mobilière à 50.000.000 francs; il n'en aurait résulté qu'une recette de 14.000.000 francs ou de 10.500.000

(1) Loi du 15 frimaire an VI, art. 12.

(2) Loi du 15 frimaire, an VI, art. 25.

francs, déduction faite des remises des percepteurs évaluées à trois deniers... »

Or voici la dépense présumée d'un canton rural :

Juge de paix	fr.	600
Greffier		200
Secrétaire de mairie		500
Un commis l'un dans l'autre.....		200
Location d'une maison commune :		200
Ou seulement son entretien.....		50
Port des lettres ou messenger		250
Frais de bureau, chauffage, etc.		150
Total par canton.....	fr.	1.950

Dépenses présumées des communes de campagne :

École primaire.....	fr.	150
Entretien des chemins, horloge, fontaine, etc....		100
Garde-champêtre		150
Faux-frais d'agence		50
Total	fr.	450

On compte dans la République 5.250 cantons à
1.950 francs, ci fr. 10.237.550
et 44.632 communes à 450 francs, ci.... 20.080.350

Total fr. 30.317.900

« La recette des centimes additionnels aux deux contributions n'ayant pu s'élever en l'an V qu'à 12 millions... et dans la supposition pour l'an VI

de 280 millions de contributions directes, qu'à 10.500.000 francs, il en résulte un déficit sur les cantons et sur les communes de 19.817.900 francs.»

Voici donc quels étaient les calculs du rapporteur qui arrivait même au chiffre de 37.635.900 francs pris en masse, en considérant que cantons et communes avaient besoin de plus de 1.950 francs et de plus de 450 francs pour leurs dépenses respectives.

En déduisant le dixième des patentes et la moitié des amendes à 2.000.000 et les revenus patrimoniaux des communes à 4.000.000, il arrivait en dernière analyse à un déficit dans les recettes communales de 31.635.900 francs (1).

L'insuffisance des cinq centimes accordés aux communes et aux administrations de canton était manifeste. Le rapporteur concluait à ce qu'il fût abandonné aux communes, faisant partie d'un canton, 12 centimes et demi et à ce qu'on rétablît les contributions locales et indirectes dans les communes formant à elles seules un canton. Ce rapport ne fut pas immédiatement adopté, mais nous en retrouverons les grandes lignes dans la loi du 15 frimaire an VI.

La situation financière des groupements locaux n'était donc pas bien brillante. C'est ainsi que l'on fût obligé d'autoriser la Ville de Paris à employer par avance une partie de la recette de ses contributions

(1) Rapport de Fabre (de l'Aude), séance du 16 messidor an VI

directes pour acquitter ses dépenses les plus urgentes (1).

Le système financier était complètement détraqué.

Aubert, dans le rapport qu'il fit au Directoire au nom de la commission des finances, le 2 fructidor an VI, remarquait que la dette du département de Paris s'élevait à 3 millions et que les dépenses départementales et communales pour l'an VII devaient dépasser treize millions. Il concluait à la nécessité d'établir les impositions indirectes et locales.

C'est sur ce rapport d'Aubert que le Conseil des Cinq-Cents, dans sa séance du 24 vendémiaire an VII, approuva le projet de loi qui lui était soumis et qui ordonnait pour la commune de Paris la perception d'un octroi municipal et de bienfaisance destiné à l'acquittement de ses dépenses.

Ce projet devint la loi du 27 vendémiaire an VII, dont le préambule est à citer en entier : « Le Conseil des Cinq-Cents, considérant que depuis longtemps, la commune de Paris, ne fournit à ses dépenses locales que par les avances successives que lui fait le Trésor national.

« Qu'un tel emploi des fonds publics est un abus qu'il est instant de réprimer.

« Que la loi du 9 germinal an V, art. 6, ordonne qu'en cas d'insuffisance des centimes et sous addi-

(1) Loi du 4 prairial an VI.

tionnels de la contribution personnelle, mobilière et somptuaire pour les dépenses municipales et communales, il y soit pourvu par l'administration centrale de département uniquement par des contributions indirectes et locales, dont l'établissement sera autorisé par le Corps législatif.

« Que la détresse des hospices civils de la commune de Paris, l'interruption de la distribution des secours à domicile, n'admettent plus aucun délai »,

Décrète qu'il sera perçu par la commune de Paris, un octroi municipal et de bienfaisance destiné à l'acquittement des dépenses locales et de préférence à celles des hospices et des secours à domicile (art. 1^{er}).

Cette loi est donc la première loi fondamentale de l'octroi de Paris, tel qu'il fonctionne encore aujourd'hui.

D'après le relevé d'un compte des dépenses départementales et communales fait en exécution de la loi du 27 vendémiaire an VII, nous savons exactement ce que la Ville de Paris tirait à ce moment-là de ses impôts : le montant des centimes ordinaires communaux, perçus par la ville ne s'élevait à cette époque qu'à 6.334 francs et l'octroi fournissait 7.870.285 francs (1).

(1) Résumé statistique des recettes et des dépenses de la Ville de Paris, par M. Martin-Saint-Léon, cité par Block et de Pontich : *Administ. de la Ville de Paris*.

En deux ans, le produit total de l'octroi ne fut que de 15.400.000 francs (1).

Il est facile de voir par ce simple rapprochement de chiffres que l'octroi, dont les recettes cependant paraissent bien minimes, n'était pas tout à fait inutile. Grâce à son rétablissement, la commune de Paris put enfin faire face à ses dépenses.

La situation des autres communes, où les centimes additionnels étaient bien moins importants qu'à Paris, était encore plus précaire et cependant la capitale seule bénéficiait du rétablissement de l'octroi.

Le législateur ne revint en effet, aux octrois que sous cette forme timide de « l'octroi de bienfaisance » et parce que pressé par des nécessités financières urgentes à Paris. Mais, quoique ces nécessités financières fussent aussi grandes et aussi dignes d'intérêt dans les autres communes de France, il ne voulut pas généraliser cette mesure.

C'est pourquoi, au lieu d'étendre le bénéfice de de l'octroi à toutes les communes de France, il chercha d'autres expédients pour leur venir en aide.

C'est ainsi que sur les droits de patentes, récemment transformés, la loi du 1^{er} brumaire an VII, abandonna aux communes de plus de cinq mille âmes, un *dixième du produit net* au lieu des deux sous pour livre de la loi

(1) *Archives nationales*, série F. 4, *comptabilité générale* 1784-1829, cité par Feugère.

de 1791 (1). C'était assez important, mais par contre les frais de recouvrement étaient à la charge des communes et devaient être prélevés sur ce dixième.

Puisque c'étaient les administrations municipales qui remplissaient les fonctions d'une administration fiscale à organiser, on espérait, en intéressant ainsi directement les communes à un impôt, rendre cet impôt plus productif.

Il en fût de même pour la *contribution des portes et fenêtres*.

Cette contribution, établie pour subvenir aux dépenses occasionnées par la guerre de Vendée et la deuxième coalition, fut présentée par Ramel, comme un complément de la cote mobilière.

C'était un nouvel impôt de superposition. La loi du 4 frimaire an VII qui l'organisait, faisait remise aux communes de *cinq centimes* par chaque franc du montant du rôle pour subvenir aux frais de celui-ci. Le surplus, s'il y en avait devait être employé aux dépenses locales (2).

IV

On s'ingéniait donc par tous les moyens à créer des ressources aux communes et à améliorer leur situation.

(1) Loi du 1^{er} brumaire an VII, art. 4.

(2) Loi du 4 frimaire an VII, art. 8.

C'est la *loi du 11 frimaire an VII* qui marque le plus grand effort dans ce sens.

Tout d'abord, elle posa les bases de la nouvelle législation des octrois dont le rétablissement, prévu par la loi de germinal an V, n'avait jamais reçu d'application pratique.

Prévoyant que les centimes additionnels fixés ne suffiraient pas aux besoins des communes, elle déclarait qu'au cas où ils seraient insuffisants on compléterait les ressources communales par « l'établissement de taxes indirectes et locales ».

Désormais donc, les octrois feront partie des recettes ordinaires et normales des communes.

Mais ici, il faut faire une distinction et remarquer que les octrois ne pouvaient être établis (avec bien entendu l'autorisation du Corps législatif) que dans les communes formant à elles seules un canton, c'est-à-dire dans les communes de plus de cinq mille habitants (1).

Dans les communes de moins de cinq mille habitants, on créait un fonds de supplément dont nous reparlerons tout à l'heure.

Cette loi de l'an VII indique, dans l'article 57, les conditions dans lesquelles les projets de taxes devaient être adressés par les municipalités au Directoire exécutif pour être transmis au Corps législatif,

(1) Loi du 11 frimaire, an VII, art. 11.

afin de mettre le pouvoir en mesure d'apprécier les règlements soumis à son approbation (1).

Des lois nombreuses autorisèrent à ce moment la création d'octrois dans plusieurs villes, notamment à Bordeaux (2), Nantes (3), Grenoble, Rochefort, Saintes (4), etc.

Ainsi, après avoir été supprimés pendant près de huit ans, les octrois étaient rétablis définitivement. C'était à ce moment l'effet d'une nécessité impérieuse qui avait poussé les gouvernants à revenir à ce mode d'imposition communale; seuls, en effet, par leur productivité abondante, facile et naturellement progressive, ils pouvaient venir en aide utilement aux communes.

On était loin alors à cette époque des critiques formulées au début de la Révolution contre cet impôt local ! Quelques députés cependant tentèrent de s'élever contre ce retour à l'ancien état de choses. Leurs objections sont restées les mêmes à toutes les époques. Cet impôt, disaient-ils, est proportionnel aux besoins et non aux facultés des contribuables; il nuit au commerce en contribuant à l'augmentation des salaires; il porte une grave atteinte à la liberté des

(1) Loi du 11 frimaire, an VII, art. 51.

(2) Loi du 23 nivôse, an VII.

(3) Loi du 9 prairial, an VIII.

(4) Loi du 17 vendémiaire, an VIII.

citoyens par la gêne et les retards qui résultent de la vérification à l'entrée, etc. Tout cela était vrai dans une certaine mesure ; mais l'assemblée était assez décidée au rétablissement des octrois et la discussion ne fut pas longue. On n'eut même pas besoin de faire remarquer que si les taxes d'octrois ne sont pas absolument proportionnelles aux facultés de chacun, il est cependant évident que les riches contribuent dans une plus forte proportion que les pauvres au produit de l'octroi, non seulement par leur consommation personnelle mais encore par celle de leurs domestiques, des gens à leur service ; l'atteinte portée à la liberté des citoyens n'est pas spéciale à l'octroi, car on pourrait en dire autant de tout autre impôt ; enfin, quand les taxes d'octroi sont modérées, elles n'accroissent le prix des choses que dans une mesure peu sensible, car le contribuable les paye en quelque sorte sans s'en apercevoir.

Mais de toutes ces considérations, c'est surtout celle provenant des nécessités financières du moment qui prévalut, car pour dissiper les préventions qu'avaient pu laisser les octrois dans l'esprit populaire, on recommanda aux corps municipaux, pour en rendre le rétablissement plus facile, « d'avoir égard dans leurs projets aux exceptions et franchises qui pourraient être jugées nécessaires au commerce de la commune et à raison de sa position et à ce que le mode de la perception entraînât le moins de gêne qu'il se pour-

rait pour la liberté des citoyens, des communications et du commerce »(1).

Dans cette même loi on trouve aussi l'origine des *centimes* dits *extraordinaires* : le législateur pouvait autoriser les communes ayant un déficit antérieur à l'an VII, à « lever un supplément de centimes additionnels aux contributions directes, s'il s'agit d'une commune faisant partie d'un canton ou d'un canton composé de plusieurs communes; soit une addition extraordinaire aux taxes municipales déjà autorisées, s'il s'agit d'une commune formant à elle seule un canton » (2).

On sait que les communes de cinq mille âmes et au-dessus formaient seules des municipalités urbaines; les autres de moins de cinq mille âmes groupées par canton, formaient des municipalités de canton.

Il y avait donc pour ces derniers deux budgets : le budget communal et le budget municipal.

La loi du 11 frimaire an VII distingua d'une façon précise les deux sortes de budgets quant aux recettes et aux dépenses de l'un et de l'autre.

Les budgets des communes faisant partie d'un canton se composaient, en outre de leurs revenus divers, de la quantité de centimes additionnels aux contributions foncière et personnelle dont le montant devait être fixé chaque année par la loi de finances.

(1) Loi du 11 frimaire an VII, instruction.

(2) Loi du 11 frimaire, an VII, art. 25.

Les budgets des communes de cinq mille âmes et au-dessus se composaient de la même façon avec, en plus, un dixième du produit des patentes perçues dans l'arrondissement du canton et la moitié des amendes de police recouvrées dans le même arrondissement (1).

Ils comprenaient donc les éléments réunis des budgets communaux et municipaux.

Tels étaient les seuls impôts dont ils bénéficiaient. Nous avons vu qu'un supplément pouvait être obtenu (seulement par une loi spéciale) pour acquitter l'arriéré (2) et qu'en cas d'insuffisance il était fait appel dans les communes de plus de cinq mille âmes à des impositions indirectes et locales.

Mais dans les communes de moins de cinq mille âmes, comment était-il pourvu au déficit? Par un fonds de supplément, formé du produit de deux centimes et demi additionnels aux contributions foncière et mobilière, centralisé par le département (3).

Ce fonds de supplément avait d'abord pour but de subvenir aux besoins des municipalités dont les ressources propres étaient insuffisantes; il devait aussipourvoir aux frais de perception des contributions, aux événements imprévus tels que gelée, incendie, grêle, etc.

(1) Loi du 11 frimaire an VII, art. 7.

(2) Loi du 11 frimaire, an VII, art. 25, 2^o.

(3) Loi du 11 frimaire, an VII, art. 15 et 16.

Sous ce dernier rapport, il correspondait aux fonds actuels de secours et de non-valeurs.

Ce qui restait de disponible à la fin de l'année sur les deux centimes et demi, était imposé en moins sur les contributions additionnelles de ce fonds au profit des cantons dont le contingent n'avait pas été épuisé.

Des impositions extraordinaires étaient en outre autorisées par décrets, pour les travaux communaux entrepris par les municipalités dont les ressources ne suffisaient pas à couvrir les dépenses.

C'était nécessaire, car si nous nous demandons à combien était fixé le nombre de centimes additionnels par la loi de finances, nous voyons que pour l'an VI ils ne sont que de *cinq centimes*.

Ce maximum fut porté par la loi du 11 frimaire an VII, à *quinze centimes*, mais seulement pour les communes formant à elles seules un canton (1). Les communes faisant partie d'un canton et les cantons formés de plusieurs communes ne pouvaient établir pour compléter le fonds de recettes communales ou municipales que *7 centimes 1/2* pour franc sur l'une et l'autre contribution (2).

Une moitié de ces centimes était destiné aux dépenses communales, l'autre moitié aux dépenses municipales, car, désormais, un principe est posé : les

(1) Loi du 11 frimaire, an VII, art. 3.

(2) Loi du 11 frimaire, an VII, art. 1 et 2.

revenus de la commune doivent servir à acquitter ses charges (1).

Ce principe a passé dans notre législation actuelle en même temps que celui de la fixation annuelle du maximum légal des centimes communaux.

Le rendement des contributions directes (impôt foncier et impôt personnel mobilier) sur lesquelles portaient les centimes additionnels avait-il été amélioré?

La contribution foncière de l'an VII fut fixée à 210 millions, c'est-à-dire qu'elle subit une nouvelle réduction de 18 millions.

Le mode de détermination du revenu net et le mode de répartition étaient si compliqués que la loi était par le fait inapplicable : deux commissions, nommées par le Conseil des Cinq-Cents et par le Conseil des Anciens, proposèrent alors une nouvelle base de répartition moins compliquée, qui aboutit à *la loi du 3 frimaire an VII*.

Cette loi importante refondit celle de 1790 et on peut la considérer comme le véritable point du départ de notre législation actuelle.

Elle créa peu à proprement parler, mais elle eut le mérite de classer les textes en vigueur et de perfectionner leur rédaction.

Cette loi posa le grand principe de proportionnalité

(1) Loi du 11 frimaire, an VII, art. 7.

de l'impôt au revenu net imposable (art. 2); le système antérieur avait créé de si grands abus et avait laissé de si mauvais souvenirs que « pour rassurer le contribuable », le Corps législatif devait désormais déterminer chaque année une proportion générale de la contribution foncière avec les revenus territoriaux. La cote de chaque individu ne pouvait être élevée au delà de cette proportion (art. 7). De plus, les états de répartition, établis par la commune, devaient être visés par l'Administration centrale de département et le contingent distinguait les dépenses municipales et les dépenses communales.

De moins en moins la commune devenait maîtresse de ses impôts.

Malgré ses perfectionnements, la contribution foncière avait des lacunes : la loi de l'an VII, pas plus que celle de 1790, ne disait comment le revenu net serait déterminé, si bien que la situation resta aussi difficile qu'auparavant et le gouvernement Consulaire comme le Directoire, fut obligé d'accorder de nouveaux dégrèvements pour l'an IX ce qui diminua encore les ressources communales.

Quant à l'impôt personnel, la loi du 23 décembre 1798 (3 nivôse an VII) maintint la contribution personnelle de trois journées de travail, (art. 20), et créa une contribution mobilière répartie au marc le franc de la valeur des loyers d'habitation (art. 21).

Cette nouvelle loi modifiait ainsi le principe de la

réduction des revenus déjà taxés au rôle de la contribution foncière.

Alors que l'Assemblée Constituante avait, avec minutie, distingué la cote d'habitation de la cote mobilière, pour déduire cette dernière des revenus généraux de chaque contribuable, on ne craignit pas de faire payer aux propriétaires fonciers cette nouvelle contribution qui faisait double emploi avec l'autre. Cette injustice passa alors inaperçue et ne souleva pas de protestations car elle n'eut à cette époque qu'une faible portée. La taxe mobilière, en effet, ne représentait guère que 0,50 par famille puisqu'elle était de cinq millions et demi; tandis qu'aujourd'hui elle nous est beaucoup plus sensible, la taxe mobilière s'élevant à 80 millions, ce qui représente, pour chaque famille, une somme de 5 à 8 francs (1).

Après le 18 brumaire, le système de la Constitution de l'an III, parût condamné par l'expérience. La loi du 28 pluviôse an VIII, ce chef-d'œuvre de centralisation, reconstitua les minuscules communautés rurales dans des conditions assez curieuses. Les rédacteurs du nouveau projet de Constitution, Daunou notamment, sans vouloir supprimer entièrement l'œuvre de l'an III, cherchèrent à la réformer en réduisant le nombre des agglomérations communales pour les fortifier en les réunissant en une sorte de

(1) Stourm, *Les finances de l'Ancien régime et de la Révolution*.

syndicat qui formerait « *l'arrondissement communal* », plus étendu, plus fort que le canton et qui deviendrait « la base de la vie locale française et la pierre angulaire de tout l'édifice à reconstruire ».

Mais le Conseil d'État, au sein duquel siégeaient d'anciens membres de la Constituante, dénatura le projet et revint au système des petites communes. La division en communes fut telle qu'en 1790; chacune d'elles récupéra son individualité, mais non son autonomie.

Ce changement amena certaines modifications aux centimes additionnels aux contributions directes alloués par l'État. Ces modifications furent d'autant plus importantes que, lorsqu'il s'agit d'appliquer la loi, on se heurta à de grandes difficultés provenant des communautés rurales qui manquaient de personnel. Le gouvernement fut obligé d'opérer des réunions de communes et de reformer des groupements. Alors le système communal put fonctionner, mais, à cause de l'infirmité de ses organes, il offrit plus de prise à la puissance centrale. La loi du 28 ventôse an VIII réduisit de 15 centimes à cinq centimes, le nombre maximum des centimes additionnels alloués. Ces cinq centimes furent consacrés définitivement par la loi de finances de 1818 et sont, depuis, toujours restés aux communes.

CONCLUSION

Tel est le spectacle des impôts communaux pendant la Révolution de 1789 au 18 brumaire an VIII.

En résumé, il résulte de ce que nous venons de voir que, si l'œuvre des assemblées révolutionnaires concernant les finances communales fut négligée, hâtive et imparfaite, elle reste néanmoins considérable. Les diverses phases de l'évolution par laquelle passa le système des impôts communaux sont caractéristiques en effet de l'esprit qui présida à son élaboration.

D'abord, au début de la Révolution, les républicains rêvent d'émanciper la commune, de la transformer par les libertés municipales pour en faire la gardienne de l'idée républicaine. « Les philosophes et leurs adeptes, les députés imprégnés de leurs maximes, les penseurs, les rêveurs, les ambitieux les révoltés essayèrent d'organiser la liberté et de la pousser aux extrêmes. Ils prétendirent, non seulement que la France gouvernât ses intérêts généraux, mais que chaque parcelle de la nation s'administrât elle-même sous le contrôle plus ou moins illusoire de l'État. C'est ce qu'essayèrent d'opérer, avec un insuccès énorme, la Constitution pseudo-royale de

1791 et la Constitution républicaine de l'an III (1).

En 1791 surtout, la France se grise d'abord du mot de liberté et une suite de circonstances et d'événements politiques l'entraînent aux grands excès : la commune trop puissante de ses droits, mais pas assez éclairée de ses devoirs, joint au désordre révolutionnaire la plus atroce tyrannie. Alors, on supprime, on réduit petit à petit les libertés accordées ; les tendances centralisatrices dominent l'Assemblée et anéantissent les sages réformes accomplies au début pour rendre à la commune la gestion de ses intérêts. Mais l'arbitraire des administrateurs locaux subsiste et il en résulte d'étranges anomalies : dépouillée de leur autonomie financière, leur puissance politique se maintient cependant à la faveur de l'anarchie du moment et grâce à la complication des lois qui se surajoutent les unes aux autres dans un chaos inextricable. Néanmoins, l'administration communale plie sous les anciennes règles de centralisation de la monarchie et ses impôts sont soigneusement établis et surveillés. Car on se figure qu'en réservant à l'approbation du département et du corps législatif les détails du budget local on va y rétablir l'ordre en même temps qu'on assurera la libre exécution des décrets. Mais, on ne voit pas qu'en confiant aux communes la perception et la répartition des impôts on détruit, on annihile tous les bons effets que l'autre mesure peut produire.

(1) A. Vandal. *L'avènement de Bonaparte*, t. II, chap. VIII.

Il en fut ainsi pendant dix ans d'expériences et de tâtonnements; on croyait alors que la législation pouvait tout et qu'un remaniement approprié des impôts, en dépouillant la commune, était capable de remplir d'or les caisses de l'État. Tout cela n'avait produit que pauvreté, désordre et mécontentement : le Trésor public était vide et la caisse des communes n'était guère plus garnie. A Paris la détresse était extrême; à Lyon, la deuxième ville de France, des quartiers entiers étaient détruits et à Marseille on sait « qu'il ne survivait plus que des haines ». Dans les villes d'où la vie n'avait pas complètement disparu, l'impôt équitablement assis, en principe, était mal réparti et souvent impossible à percevoir. Les finances des communes, aussi bien que celles de l'État, étaient complètement désorganisées : on en était arrivé en l'an VIII à supprimer toutes les initiatives locales, à décourager les concours désintéressés et à réduire la vie municipale à sa plus simple expression. Sous la pression de l'administration, les forces vives du pays furent refoulées et plus que jamais l'État tendit à tout absorber. Plus de forces sociales indépendantes de l'État, plus de pouvoirs locaux ni d'influences locales, mais un simulacre de liberté, d'administration régulière et de finances ordonnées : tel était le résultat auquel avait abouti en matière de fiscalité communale cette convulsion formidable et sans pareille. « La Révolution, dit A. Vandal en parlant de cette époque,

née d'un immense espoir de renouvellement et traversée d'abord d'un grand souffle d'idéal, se présente aujourd'hui, par le démenti qu'elle inflige continuellement à ses principes, sous l'aspect d'un recul vers la barbarie, d'un phénomène de régression brutale» (1).

Cet état de choses ne pouvait durer; il devait appartenir à un homme d'édifier sur ce chaos administratif et financier, une œuvre de fusion et de compromis, entre le passé et le présent, entre la tradition et les lois nouvelles. Mais, désormais, la commune était définitivement sacrifiée : au lieu de lui donner pour la formation de son budget une liberté de mouvements plus grande accompagnée d'un contrôle plus strict, l'Empire la déposséda de toute influence et de toute attribution. Il ne lui fut même plus permis « d'employer son argent à entretenir ce qui lui appartenait (2).

Ainsi, la Révolution faite pour et par les communes se retourna contre elles : cet asservissement des communes, aggravé sous l'Empire, prit naissance dans la Constitution de l'an VIII qui établit la concentration à outrance de tous les droits municipaux entre les mains du gouvernement et transporta à Paris les intérêts de la France entière.

Le jeu normal des institutions et des événements avait abouti à ce résultat surprenant de permettre

(1) A. Vandal. *L'avènement de Bonaparte*, t. I, chap. IV.

(2) Discours de M. de Villèle, 13 décembre 1815.

la mainmise de l'État sur les impôts communaux, sur les finances de ces municipalités créées pour la liberté et dont Mirabeau disait un jour « qu'elles sont la base du bonheur public, le plus utile élément d'une bonne constitution, le salut de tous les jours, la sécurité de tous les foyers; en un mot, le seul moyen possible d'intéresser le peuple entier au gouvernement et de resserrer les droits autour des individus ». (*Lettres à ses commettants, lettre 19*).

Ce qui a rapport aux communes intéresse, en effet, tous les citoyens, parce qu'aucun d'eux ne saurait rester étranger au régime communal, à ses finances, à ses impôts qui le touchent de plus près qu'aucune autre branche de la vie publique.

En définitive, comme on l'avait très bien compris au début de la Révolution, c'est la commune qui a le plus besoin d'un droit étendu d'imposition locale pour qu'elle puisse s'acquitter des tâches qui lui incombent et répartir avec justice et opportunité les charges publiques.

Était-il possible après 1793, de rejeter loin d'elle tout contrôle, de faire application de ces principes entrevus, de lui laisser la pratique de quelques libertés et de l'acheminer vers des destinées normales?

Nous ne le croyons pas. La tâche était impossible, inabordable, au lendemain de ces déchirements formidables, en un moment où les Français étaient loin encore d'avoir acquis le sens et le goût de la légalité.

Aussi faudra-t-il attendre près d'un siècle pour voir s'opérer la restauration, en un solide ensemble et conformément à une saine politique, des impôts communaux.

VU : *Le Président de la Thèse,*
TRUCHY.

VU : *le Doyen,*
P. CAUWÈS.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
Pour le Vice-Recteur :
l'Inspecteur de l'Académie,
ISTRIA.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE	5
CHAPITRE I. — <i>Les principes financiers de la Révolution française.</i>	
I. — L'influence des physiocrates	7
II. — Plan des finances et bases générales d'impôts : la contribution foncière, la contribution personnelle mobilière, les patentes, les contributions indirectes .	11
III. — Résumé	18
CHAPITRE II. — <i>Organisation financière des Communes. — Assemblée Constituante (5 mai 1789-21 septembre 1792)</i>	21
I. — L'ancien système : libertés municipales ; le nouveau : l'unité financière des communes ; la loi du 14 décembre 1789 ; fonctions propres au pouvoir municipal et fonctions déléguées ; inconvénients de cette autonomie	21
II. — Décret du 12 août 1790 et du 15 mars 1791 : subordination des municipalités aux administrations supérieures ; suppression des impôts indirects et des droits d'entrée : causes politiques et économiques	30
III. — Détresse des communes ; leurs doléances à l'Assemblée ; le rapport de Dupont de Nemours ; imposition des communes par l'État ; liaison de l'impôt communal à l'impôt d'État ; l'impôt	

	Pages
direct proportionnel; le décret du 29 mars-3 avril 1791; essai d'organisation des budgets municipaux; contributions d'État et les impôts communaux : la contribution foncière; la contribution mobilière; les patentes et les sous additionnels; leurs caractères; autres impôts communaux : droits de pesage, mesurage, halles et marchés, amendes de police, taxe d'entretien des chemins vicinaux. Appréciation du système des sous additionnels.	37
CHAPITRE III. — <i>La Convention</i> (21 septembre 1792 à brumaire an IV)	
I. — Le désordre des finances; état financier des communes; perceptions illégales taxes progressives; les municipalités ont le droit de lever des impôts. Dilapidations et désordres.	59
II. — La contribution personnelle mobilière : supprimée en 1794, rétablie en 1795, modifications diverses; la contribution foncière : maintenue, mais avec des dégrèvements; part des communes; les patentes : suppression de l'ancien droit de patente, recouvrement difficile; nouvelle base au 4 thermidor an III; la part de communes portée au 1/10. Opinion des thermidoriens sur ces contributions; — suppression des impositions particulières des communes	65
III. — La loi du 28 messidor an IV : classification des recettes et des dépenses. Spoliation des communes. Tentatives de restauration des finances, sans résultat	75

CHAPITRE IV. — <i>Le Directoire</i> (brumaire an IV, 18 brumaire an VIII).....	78
I. — La Constitution du 5 fructidor an III : anéantissement des petites communes. Impôts communaux, suppléments à des impôts d'État, Centimes par franc obli- gatoires : loi du 9 germinal an V. — Ouverture de crédits. — La loi du 15 frimaire an VI et les municipalités du canton.....	78
II. — La contribution mobilière et sa nou- velle assiette dans ses rapports avec les centimes communaux. Rétablissement des impôts indirects : loi du 9 germinal — Situation précaire des communes....	89
III. — La loi du 15 frimaire an VI : les nouveaux impôts communaux. — la loi du 27 vendémiaire an VII : établis- sement à Paris d'un octroi municipal et de bienfaisance. Les patentes. — la con- tribution des portes et fenêtres	94
IV. — La loi du 11 frimaire an VII : établis- sement de taxes indirectes et locales; les centimes extraordinaires; — le budget communal et le budget municipal; — leur composition. Le fonds de supplé- ment. Autorisation d'impositions ex- traordinaires. — Le montant des cen- times additionnels; leur fixation an- nuelle. Les diverses contributions et leurs modifications.....	101
CONCLUSION.....	112

PITHIVIERS. — IMPRIMERIE DOMANGÉ ET C^{ie}. — 4857

PITHIVIERS. — IMP. DOMANGÉ ET C^{ie}. — 8457.
